

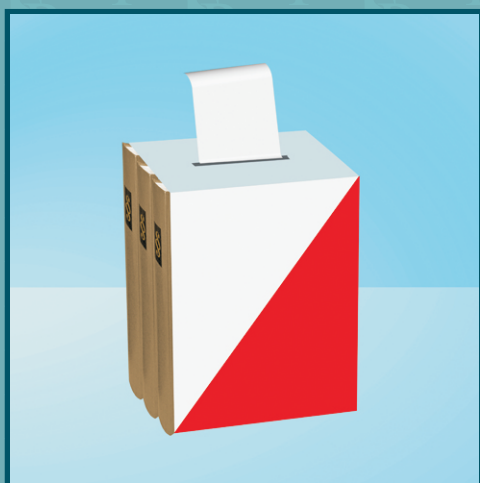


INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

# Prawo wyborcze

Interpretacja. Analizy. Rekomendacje

pod redakcją  
Jarosława Zbieranka



# Prawo wyborcze

Analizy. Interpretacje. Rekomendacje





INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

# Prawo wyborcze

Analizy. Interpretacje. Rekomendacje

pod redakcją  
Jarosława Zbieranka

Warszawa 2009

# **INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**

## **Program Obywatel i Prawo**

Publikacja została przygotowana w ramach Programu Obywatel i Prawo IV Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych.

Redakcja: *Marcin Grabski* ([www.mesem.pl](http://www.mesem.pl))

Projekt okładki: *QUARR* 022 827 21 33

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009

ISBN: 978-83-7689-012-8

Wydawca:  
Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel. 022 55 64 260, fax 022 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)  
[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Skład, druk i oprawa:  
Wydawnictwa Przemysłowe WEMA Sp. z o.o  
00-950 Warszawa, ul. Daniłowiczowska 18a  
tel. 022 828 62 78, fax 022 828 57 79  
e-mail: [wema@wp-wema.pl](mailto:wema@wp-wema.pl)  
[www.wp-wema.pl](http://www.wp-wema.pl)  
naświetlanie: [studioctp.pl](http://studioctp.pl)

## Spis treści

Wstęp . . . . .	7
<i>Lena Kolarska-Bobińska, Jarosław Zbieranek</i> W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce . . . . .	9
<i>Anna Frydrych, Bartłomiej Michalak, Marek Sobczyk</i> Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej . . . . .	17
<i>Anna Rakowska, Marcin Rulka</i> Wpływ likwidacji obowiązku meldunkowego na funkcjonowanie rejestrów i spisów wyborców. . . . .	33
<i>Krzysztof Skotnicki</i> Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii . . . . .	55
<i>Jarosław Zbieranek</i> Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich obywateli przebywających za granicą . . . . .	65
<i>Andrzej Sokala</i> Ekspertyza dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej . . . . .	75
<i>Marek Chmaj</i> Ekspertyza dotycząca możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą oraz perspektywy objęcia tą formą głosowania obywateli, którzy w dniu głosowania przebywają na terenie państwa polskiego . . . . .	81
<i>Krzysztof Skotnicki</i> Głosowanie korespondencyjne – na marginesie projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej . . . . .	89

## ANEKS

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej . . . . .	103
Noty o autorach . . . . .	117

# Wstęp

Instytut Spraw Publicznych od kilkunastu lat prowadzi badania dotyczące polskiego prawa wyborczego. Podejmuje również prace nad jego modernizacją, starając się przede wszystkim usunąć bariery jakie mogą napotykać polscy obywatele w realizacji ich konstytucyjnych praw wyborczych.

Publikacja, którą Państwu przekazujemy, zawiera zbiór analiz i rekomendacji, które zostały przygotowane w ramach prac Instytutu Spraw Publicznych w latach 2007–2009.

W ekspertyzie dotyczącej kierunków reformy polskiego prawa wyborczego, jej autorzy, Lena Kolarska-Bobińska oraz Jarosław Zbieranek, podkreślają konieczność kodyfikacji prawa wyborczego, wskazując oczekiwane pozytywne wyniki tych działań. Mimo że tekst ma charakter wstępny, ma na celu propagowanie samej idei Kodeksu wyborczego, zostały w nim zarysowane również kierunki prac nad nowym aktem.

W kolejnym tekście eksperci Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Anna Frydrych, Bartłomiej Michalak oraz Marek Sobczyk, poddali analizie zagadnienie prowadzenia tzw. kampanii profrekwencyjnych w okresie ciszy wyborczej.

Problematykę funkcjonowania rejestru i spisów wyborców w kontekście planowanego zlikwidowania obowiązku meldunkowego analizują Anna Rakowska i Marcin Rulka, eksperci Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego.

Kolejne analizy dotyczą szeroko ujętej problematyki głosowania korespondencyjnego. Procedura ta uznawana jest za gwaranta realizacji konstytucyjnej zasady powszechności wyborów – zwłaszcza dla wyborców w szczególnej sytuacji, którzy z różnych przyczyn mają trudności z dotarciem do lokali wyborczych.

W swojej analizie Krzysztof Skotnicki, na podstawie opinii Rady Europy, przedstawił procedurę głosowania korespondencyjnego oraz związane z nią kwestie organizacji wyborów – rejestru wyborców w Wielkiej Brytanii.

W kolejnym tekście Jarosław Zbieranek na tle rozwiązań stosowanych w państwach europejskich przedstawił problematykę głosowania przez polskich obywateli poza granicami kraju, proponując wprowadzenie dla tej grupy wyborców procedury głosowania korespondencyjnego.

Następne ekspertyzy są związane z opracowywanym w latach 2006–2007 w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projektem przewidującym wprowadze-



nie do polskiego prawa wyborczego procedury głosowania korespondencyjnego dla polskich obywateli przebywających poza granicami kraju, odrębnych okręgów wyborczych i rejestru dla tej grupy wyborców.

Przyjmując za punkt wyjścia wersję tego projektu, która została zaprezentowana w lutym 2007 roku, eksperci – Andrzej Sokala, Marek Chmaj i Krzysztof Skotnicki – ocenili zawarte w nim propozycje oraz zaproponowali własne rozwiązania.

Instytut Spraw Publicznych prowadzi prace dotyczące prawa wyborczego w ramach projektów badawczych. Pragniemy serdecznie podziękować współpracującym z Instytutem ekspertom, których merytoryczna pomoc jest dla nas bezcenna. Jesteśmy wdzięczni za życzliwe wsparcie ze strony Państwowej Komisji Wyborczej, kierownictwa i pracowników Krajowego Biura Wyborczego. Chcielibyśmy również podziękować pracownikom Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika oraz Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego.

Realizacja projektów badawczych dotyczących problematyki prawa wyborczego nie byłaby możliwa bez finansowego wsparcia, które zapewnia Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Open Society Institute oraz Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”.

Instytut Spraw Publicznych będzie w najbliższych latach kontynuować prace nad przygotowaniem propozycji nowoczesnych rozwiązań w polskim prawie wyborczym w ramach działalności ciała eksperckiego w strukturze instytutu – Forum „Aktywny Obywatel”.

Przekazujemy niniejszą publikację w ręce wszystkich osób zainteresowanych modernizacją prawa wyborczego w Polsce. Zapraszamy również do zapoznania się z innymi publikacjami dotyczącymi szeroko pojętej partycypacji wyborczej, a także do uczestniczenia w seminariach i konferencjach na ten temat organizowanych przez Instytut Spraw Publicznych.

*Jarosław Zbieranek*  
Kierownik Programu Obywatel i Prawo  
Instytut Spraw Publicznych

*Lena Kolarska-Bobińska*  
*Jarosław Zbieranek*

## W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce<sup>1</sup>

Wybory są w państwie demokratycznym aktem o najdonioślejszym znaczeniu, umożliwiają bowiem obywatelom bezpośredni wpływ na losy kraju. Dla w pełni demokratycznego i uczciwego przebiegu wyborów niezbędna jest dobrze skonstruowana i jasna regulacja prawna.

### Prawo wyborcze w Polsce – stan obecny

Prawo wyborcze w Polsce jest obecnie bardzo rozbudowane. Poszczególne wybory i referenda są regulowane przez liczne ustawy. Były one uchwalane lub nowelizowane w różnym czasie i w odmiennych okolicznościach w ciągu ostatnich siedemnastu lat. W konsekwencji ustawy wyborcze charakteryzują się dużą różnorodnością zastosowanych rozwiązań, co skutkuje wyraźną niespójnością całego systemu. Zróżnicowanie dotyczy również poziomu techniki legislacyjnej i dbałości o jakość przyjętych konstrukcji, co wynika z coraz częstszej, zdecydowanej negatywnej praktyki zmiany prawa wyborczego „za pięć dwunasta” – tuż przed wyborami.

W wielu kwestiach polskie prawo wyborcze jest po prostu niedostosowane do potrzeb wyborców. Polskie społeczeństwo przeszło w ostatnich latach duże zmiany, które objęły między innymi strukturę demograficzną, styl życia, warunki zatrudnienia. Młodzi obywatele stali się bardziej dynamiczni i mobilni. Zmieniają się warunki pracy, różnicuje się jej wymiar. Spora liczba Polaków podróżuje lub na stałe przebywa poza granicami kraju. Jednocześnie

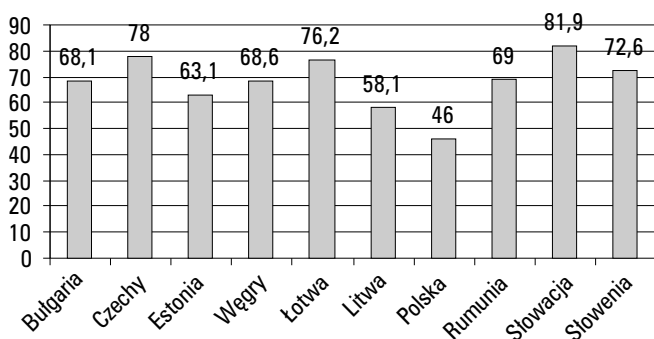
---

<sup>1</sup> Analiza została przygotowana na zlecenie Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej w listopadzie 2007 roku.

powiększa się grupa osób starszych, które z racji wieku mają znacznie ograniczone możliwości przemieszczania się.

Niedoskonałe prawo wyborcze i system niedostosowany do zmian społecznych nie zachęcają do udziału w wyborach. Po przemianach 1989 roku uczestnictwo w wyborach w Polsce utrzymuje się niezmiennie na bardzo niskim poziomie. W obecnej dekadzie padły niechlubne rekordy niskiej frekwencji – w 2004 roku w wyborach do Parlamentu Europejskiego (niespełna 21%) oraz w 2005 roku w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (niewiele ponad 40%). W wyborach parlamentarnych w 2007 roku głosowało co prawda więcej wyborców (53%), zmiana ta mogła mieć jednak charakter jednorazowy. Wynikała ona z kilku czynników: plebiscytnego charakteru wyborów, nadzwyczaj silnego akcentowania startów liderów (co zbliżyło charakter tych wyborów do wyborów prezydenckich, w których frekwencja jest zawsze o około 10% wyższa niż w parlamentarnych), polaryzacji sceny politycznej, wreszcie nadzwyczajnej mobilizacji niektórych środowisk. Udział w wyborach średnio 50–55% osób uprawnionych do głosowania stawia Polskę na szarym końcu państw Unii Europejskiej, w tym krajów postkomunistycznych, w których normą jest udział około 70–80% obywateli. W tabeli 1 przedstawiono wyniki frekwencji wyborczej w państwach naszego regionu.

**Tabela 1.** Średnia frekwencja wyborcza w krajach postkomunistycznych



Źródło: M. Cześniak, *Partycypacja wyborcza Polaków – ekspertyza powstała w ramach prac Forum „Aktywny Obywatel”*.

Skutki niedoskonałej regulacji prawa wyborczego są zdecydowanie negatywne:

- dla obywateli – konstrukcje prawa wyborczego są często niejasne, niedostosowane do zmieniającego się stylu życia Polaków, a wielu rozwiązań po prostu brakuje. Odmienne procedury organizacyjne (na przykład różnice w godzinach głosowania, inne zasady wpisu wyborcy do spisu wyborczego

czy uzyskiwania zaświadczeń umożliwiających udział w wyborach poza miejscem zamieszkania) przyjęte w poszczególnych ustawach rzeczywiście utrudniają obywatelom udział w głosowaniu. Powoduje to ograniczenie zaufania obywateli do własnego państwa, zniechęcenie i obniżenie świadomości siły swoich praw wyborczych,

- dla organów organizujących wybory – liczne różnice w regulacjach powodują również znaczne komplikacje w procedurze organizacji wyborów i referendum przez organy wyborcze. Ponadto wiele procedur uregulowano niewłaściwie (na przykład przepis dotyczący ciszy wyborczej) lub w ogóle ich nie uregulowano (na przykład kwestia statusu obserwatorów międzynarodowych),
- dla życia publicznego – różnorodne i niespójne uregulowania między innymi kwestii związanych z finansowaniem kampanii wyborczych mogą także skutkować występowaniem patologii w tej sferze, niezwykle istotnej dla transparentności życia publicznego.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić dwie kwestie:

1. Niezwykle istotne dla właściwego funkcjonowania państwa demokratycznego instytucje prawa wyborczego są niejednolite i niedostosowane do zmieniających się potrzeb wyborców. Utrudniają tym samym obywatelom korzystanie z ich konstytucyjnych praw. Konieczne jest więc podjęcie działań mających na celu uporządkowanie całego systemu prawa wyborczego w Polsce i jego ustabilizowanie. System wyborczy powinien być jasny, umożliwiać sprawną organizację wyborów i co najważniejsze – zachęcać obywateli do korzystania z ich konstytucyjnych praw wyborczych.

2. Modernizacja systemu prawa wyborczego w Polsce powinna obejmować:

- wprowadzenie nowych instytucji, z uwzględnieniem doświadczeń zagranicznych,
- modyfikację istniejących regulacji przez dostosowanie ich do zmieniających się realiów społecznych (na przykład uregulowanie kampanii wyborczych w mediach publicznych, skuteczniejsze metody informowania wyborców o miejscu i czasie wyborów),
- ujednoczenie przepisów.

## Propozycja dla polskiego ustawodawcy – kodyfikacja prawa wyborczego

Prawo wyborcze w Polsce należy skodyfikować w jednym dużym akcie prawnym, który całościowo regulowałby wszystkie kwestie związane z przeprowadzaniem wyborów i referendum – dotychczas ujęte w kilku ustawach.

Postulat kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce już od dłuższego czasu jest formułowany przez doktrynę prawa konstytucyjnego (między innymi przez profesora Aleksandra Patrzalka i profesora Wiesława Skrzydłę<sup>2</sup>), a także przez Państwową Komisję Wyborczą<sup>3</sup>. W połowie lat dziewięćdziesiątych rozpoczęto nawet prace nad przygotowaniem takiego aktu, niestety, bez powodzenia.

Co warto podkreślić – prace nad kodeksem wyborczym umożliwiłyby, oprócz zebrania i usystematyzowania obecnych przepisów, również wprowadzenie ważnych zmian, jakie wynikają z postulatów dalszej demokratyzacji prawa wyborczego, modernizacji procedury wyborczej (na przykład przez wdrożenie nowoczesnych metod głosowania – korespondencyjnego, internetowego) i konieczności dostosowania tych elementów do standardów Unii Europejskiej.

Ważnym aspektem jest również zwiększenie trwałości prawa wyborczego, aby zmiany wprowadzane *ad hoc* z powodów politycznych były znacznie trudniejsze do przeprowadzenia.

## Prace nad przygotowaniem projektu kodeksu wyborczego

Prace nad kodeksem – ze względu na rangę aktu i duży zakres przedsięwzięcia – mogłyby się odbywać w ramach sejmowej Komisji Nadzwyczajnej. W pracach tych obok parlamentarzystów powinni brać udział eksperci i przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej, a w rozstrzyganiu wielu kwestii szczegółowych – także przedstawiciele innych instytucji państwowych (na przykład Rzecznik Praw Obywatelskich) i organizacji pozarządowych.

Dalsze prace nad stworzeniem kodeksu powinny koncentrować się wokół trzech głównych zespołów działań:

- wprowadzanie nowych rozwiązań (które nie występują obecnie w prawie wyborczym),
- ujednoczenie istniejących przepisów prawa wyborczego,
- modyfikacje lub zmiany istniejących przepisów, obejmujące zarówno kwestie językowe, jak i techniczne.

Po rozpoczęciu prac komisji warto dokonać przeglądu wcześniejszych propozycji, które mogą być wykorzystane przy opracowywaniu projektu kodeksu (zarówno najważniejszych zasad, jak i rozwiązań szczegółowych). Są to:

- materiały z połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku (próba kodyfikacji prawa wyborczego podjęta przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej),

<sup>2</sup> A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.

<sup>3</sup> F. Rymarz, *O wyższy poziom legislacji i stabilizację polskiego prawa wyborczego*, [w:] *Judices electionis custodes*, red. F. Rymarz, Warszawa 2007, s. 153.

- projekty ustaw, które już powstały, ale z różnych przyczyn nie zostały uchwalone (zwłaszcza w V kadencji), wprowadzają one już bowiem wiele ważnych instytucji związanych z wyborami. Szczególnie należałoby rekomendować projekt przygotowany przez Komisję Ustawodawczą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencji<sup>4</sup>, opracowany na podstawie propozycji zgłoszonych przez Państwową Komisję Wyborczą, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Instytut Spraw Publicznych. Ważny jest również projekt senacki<sup>5</sup>, który powstał przy współudziale Instytutu Spraw Publicznych. Interesujące rozwiązania zawierają również wcześniejsze projekty (na przykład propozycja głosowania korespondencyjnego opracowana przy okazji uchwalania ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2003 roku),
- propozycje przygotowane przez niezależne ośrodki analityczne.

### Proponowana struktura kodeksu wyborczego

Zakładając możliwe modyfikacje, jakie z pewnością się pojawią w toku szczegółowych prac nad kodeksem wyborczym, poniżej zostanie przedstawiony wstępny zarys struktury tego aktu prawnego. W obrębie poszczególnych kategorii zaprezentowano propozycje działań i ujęte hasłowo obszary, które wymagają najpilniejszych zmian.

Proponuje się, aby kodeks wyborczy składał się z następujących części:

I. części ogólnej, obejmującej przepisy, które mogą być wspólne, mające zastosowanie do wszystkich przeprowadzanych w Polsce wyborów i referendum,

II. części szczegółowych, w których zostałyby zawarte kwestie odrębne dla poszczególnych rodzajów wyborów i referendum.

Część ogólna powinna składać się z następujących kategorii przepisów (w kolejności):

#### *a) prawa wyborcze*

- czynne prawo wyborcze – konieczne jest wprowadzenie jedynie drobnych zmian językowych (obecnie w różnych ustawach występują niewielkie różnice w sformułowaniu czynnego prawa wyborczego); niektóre elementy będą musiały być unormowane dodatkowo w częściach szczegółowych (dotyczy to wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego),
- bierne prawo wyborcze – w części ogólnej kodeksu kwestia ta powinna być opisana w niewielkim zakresie, gdyż różnice (na przykład w cenzusie wieku, zamieszkania) są znaczne dla poszczególnych rodzajów wyborów i referendum – podstawowe elementy regulacji poświęconej biernemu prawu wyborczemu znajdują się w częściach szczegółowych.

<sup>4</sup> Druk sejmowy V kadencji nr 1699.

<sup>5</sup> Druk senacki VI kadencji nr 910.

### *b) rejestr i spis wyborców*

Kwestie prowadzenia rejestru wyborców oraz tworzenia spisów powinny być uporządkowane, przyjmując jako wzór regulację ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Pozwoli to również między innymi na zastosowanie we wszystkich wyborach i referendach instytucji zaświadczeń o możliwości głosowania w wybranym obwodzie głosowania.

Niezwykle ważne jest również wprowadzenie nowych instytucji:

- elektronicznego spisu wyborców, który umożliwiłby głosowanie w dowolnym miejscu na podstawie dowodu tożsamości (wówczas należy zlikwidować – jako nieprzydatną – instytucję zaświadczeń),
- nowych sposobów skutecznego informowania wyborców o miejscu i czasie głosowania (obwieszczenia również w Internecie, indywidualne zawiadomienia o wpisaniu do spisu przesyłane pocztą do wyborców).

### *c) obwody do głosowania*

Podstawą określania wielkości obwodów do głosowania byłyby zapisy ordynacji samorządowej.

Konieczne jest uporządkowanie i ujednoczenie przepisów dotyczących tworzenia obwodów do głosowania w zakładach pomocy społecznej, szpitalach, zakładach karnych, aresztach tymczasowych (obecnie taka możliwość występuje tylko w niektórych wyborach), a także tworzenia obwodów za granicą (głównie modyfikacje techniczne).

### *d) komisje wyborcze*

Należy rozważyć rozszerzenie (zwiększenie) składu obwodowych komisji wyborczych, co pozostaje w związku z postulatem dwudniowego głosowania.

Warto zwrócić uwagę na regulację dotyczącą Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego (być może kompetencje uda się zapisać bardziej korzystnie dla funkcjonowania tych instytucji).

Część przepisów zostanie uregulowana w ustawach szczegółowych – ze względu na odrębności w strukturze komisji (wybory samorządowe, referenda lokalne).

### *e) przebieg głosowania*

Przed wszystkim konieczne jest ujednoczenie zasad głosowania (kwestie językowe, częściowo techniczne).

Ważne jest również wprowadzenie nowych instytucji:

- głosowania dwudniowego,
- zmiany godzin głosowania (dwa dni),
- głosowania przy pomocy pełnomocnika,
- głosowania korespondencyjnego.

*f) obliczanie wyników głosowania*

Uporządkowanie przepisów.

Wprowadzenie nowych przepisów związanych z nowymi procedurami głosowania (przez pełnomocnika, korespondencyjnego).

*g) protesty wyborcze*

Uporządkowanie (ujednoczenie) przepisów.

*h) kampania wyborcza*

Uporządkowanie (ujednoczenie) przepisów.

Ważne jest również wprowadzenie nowych kwestii, w tym zwłaszcza wyraźne określenie, czym jest kampania wyborcza (szczególnie istotne jest uregulowanie zagadnienia agitacji wyborczej),

*i) finansowanie wyborów*

Wiele kwestii wspólnych dla wszystkich wyborów i referendów można umieścić w części ogólnej kodeksu (zmieniając i ujednoczając między innymi kwestie językowe – terminologię), większość przepisów będzie się jednak znajdowała w częściach szczegółowych, które dotyczą poszczególnych rodzajów wyborów i referendów (z powodu ich znacznej różnorodności)<sup>6</sup>.

Proponuje się, aby części szczegółowe zostały w kodeksie wyborczym umieszczone w następującej kolejności:

- wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,
- wybory do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej,
- wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- wybory do rad gmin,
- wybory do rad powiatów,
- wybory do sejmików województw,
- wybory do Parlamentu Europejskiego,
- referendum ogólnopolskie,
- referendum lokalne.

## Instytut Spraw Publicznych jako partner w przygotowaniach kodeksu wyborczego

Instytut Spraw Publicznych od wielu lat prowadzi badania nad polskim systemem wyborczym, współpracując z szerokim gronem uznanych ekspertów z różnych dziedzin: politologii, socjologii i prawa.

<sup>6</sup> Warto przypomnieć, że w wypadku niepowodzenia inicjatywy przygotowania kodeksu wyborczego często wskazuje się na możliwość przygotowania kodeksu finansowania polityki – czyli aktu, który normowałby wszystkie kwestie związane z finansowaniem: partii politycznych i kampanii wyborczych. Powstałby on przez „wycięcie” z innych ustaw elementów związanych z finansami i utworzenie osobnej ustawy o strukturze: część ogólna i części szczegółowe.



W ramach prac zespołów eksperckich przygotowano liczne propozycje, które mogą być wykorzystane przy opracowywaniu kodeksu wyborczego. Poziom ich zaawansowania jest różny – od gotowych projektów ustaw, przez dokumenty zawierające szczegółowe rekomendacje, do ogólnych koncepcji.

Propozycje Instytutu Spraw Publicznych dotyczą przede wszystkim:

- głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i w zaawansowanym wieku (przygotowana na współpracy z PKW),
- głosowania dwudniowego,
- przedłużenia czasu trwania głosowania,
- instytucji indywidualnych zawiadomień o czasie i miejscu głosowania,
- całościowej nowelizacji systemu finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej (przygotowana we współpracy z Fundacją im. Stefana Batorego),
- wprowadzenia głosowania korespondencyjnego dla wyborców przebywających za granicą,
- głosowania elektronicznego,
- reformy systemu finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.

## Podsumowanie

### **Korzyści z wprowadzenia kodeksu wyborczego**

Dla obywateli:

- jasność, otwartość systemu wyborczego,
- skuteczna realizacja praw wyborczych gwarantowanych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej,
- wzmocnienie pozycji obywatela jako uczestnika życia publicznego,
- kształtowanie kultury politycznej społeczeństwa,
- znaczne ułatwienie wyborcom udziału w wyborach i referendach (w tym wyborcom dotychczas marginalizowanym – osobom niepełnosprawnym i w zaawansowanym wieku).

Dla systemu prawa wyborczego w Polsce:

- ujednoczenie i usystematyzowanie prawa wyborczego,
- stabilizacja i zapewnienie trwałości prawa wyborczego,
- harmonizacja istniejących regulacji,
- modernizacja – wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań,
- usunięcie niejasności przez zastosowanie czytelnych konstrukcji,
- dostosowanie do standardów międzynarodowych.

Dla przeprowadzania wyborów i referendów w Polsce:

- podniesienie standardów praktyki wyborczej,
- lepsza organizacja wyborów i referendów,
- sprawniejsze funkcjonowanie organów wyborczych.

*Anna Frydrych*  
*Bartłomiej Michalak*  
*Marek Sobczyk*

## Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej<sup>1</sup>

### Pojęcie i funkcje ciszy wyborczej

Termin „cisza wyborcza” nie pojawia się w treści żadnego powszechnie obowiązującego przepisu prawa, nie ma również przyjętej definicji legalnej. Niewątpliwie jednak pojęcie to zakorzeniło się nie tylko w rzeczywistości społecznej, ale także w języku prawniczym, posługuje się nim bowiem zarówno doktryna, jak i orzecznictwo, choć na ogół nie podejmując próby jego dookreślenia, wyznaczenia granic znaczeniowych czy nadania mu precyzyjnej treści. Najczęściej pod pojęciem ciszy wyborczej rozumie się określony prawem czas – rozpoczynający się bezpośrednio przed dniem głosowania i trwający podczas samego głosowania, do jego zakończenia włącznie – kiedy są zakazane jakiegokolwiek formy agitacji wyborczej (na przykład organizowanie pochodów, zgromadzeń, manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, reklamowanie podmiotów politycznych), które mają na celu mobilizowanie określonych osób, grup lub całego społeczeństwa do aktywnego poparcia w wyborach konkretnej opcji politycznej.

Tym samym, o ile istota tego pojęcia jest podobnie rozumiana przez wszystkich, o tyle ocena pewnych zachowań *in concreto* jako naruszających ciszę wyborczą lub jej nienaruszających może budzić wątpliwości. Z tego względu

---

<sup>1</sup> Ekspertyza powstała w kwietniu 2009 roku w ramach prac Forum „Aktywny Obywatel”.

łatwiej jest poddać ocenie konkretne zachowanie w związku z obowiązkiem nienaruszania ciszy wyborczej niż doprecyzować, a tym bardziej zdefiniować termin „cisza wyborcza”.

*Ratio legis* ciszy wyborczej można wywodzić z postulatu, że tak jak partie polityczne i kandydaci potrzebują czasu na zaprezentowanie swojej oferty politycznej i przekonanie do niej jak największej liczby obywateli, tak samo wyborcy potrzebują czasu na spokojne i merytoryczne zapoznanie się z tą ofertą oraz wypracowanie przemyślanej decyzji wyborczej. Wynika to wprost z istoty wyborów, pełniących centralną funkcję w demokracji pośredniej, których celem jest wyłonienie politycznych reprezentantów społeczeństwa i przeniesienie na nich legitymacji do wykonywania władzy w imieniu ludu (będącego formalnym suwerenem). Procedura wyborcza oraz – z punktu widzenia wyborcy – najważniejszy jej element, czyli akt głosowania, urastają do rangi wydarzeń o dużym znaczeniu. Jeśli decyzja wyborcza ma tak fundamentalne znaczenie nie tylko dla poszczególnych jednostek, ale także dla całej wspólnoty politycznej (bo decyduje o przyszłości tej wspólnoty), to należałoby oczekiwać, że nie będzie ona podejmowana pochopnie, wyłącznie na podstawie informacji pozyskanych w warunkach silnej presji związanej z wysoką intensywnością rywalizacji politycznej w okresie poprzedzającym wybory.

Potrzebę swoistego *tempus ad deliberandum*, jaki zdaniem opiniujących zapewnia cisza wyborcza, potwierdzają wnioski z badań prowadzonych przez Elisabeth Noelle-Neumann<sup>2</sup>, która na podstawie licznych obserwacji sformułowała teorię spirali milczenia, tłumaczącą zjawisko „przeptywów ostatniej chwili” dokonujących się wśród elektoratu tuż przed głosowaniem. Wyborcy niemający w pełni sprecyzowanych preferencji politycznych (wyborcy niezdecydowani) wykazują tendencję do odkładania do samego końca decyzji o tym, na kogo będą głosować. Nie mogąc się zdecydować, poszukują przesłanek, które ułatwią im podjęcie decyzji lub zracjonalizują jej załączki, w pozamerytorycznych informacjach, takich jak opinie innych osób. Wyborcy niezdecydowani stanowią najbardziej labilną część elektoratu i z tego powodu są zwykle ważnym celem zabiegów marketingowych. Możliwość stosowania działań perswazyjnych wykorzystujących liczne narzędzia socjotechniczne, a także atmosfera tworzona przez sondaże przedwyborcze (zwłaszcza pod koniec kampanii), mogą prowadzić do sporych przesunięć w obrębie tej części elektoratu. Ma to szczególne znaczenie wtedy, gdy główni konkurenci do wygranej dysponują podobnym poparciem, ponieważ głosy wyborców niezdecydowanych mogą przesądzić o wyniku wyborów.

Celem ciszy wyborczej jest przede wszystkim zapewnienie obywatelom możliwości ostatecznego i spokojnego przemyślenia swojej decyzji wyborczej w atmosferze wolnej od perswazyjnego nacisku kampanii wyborczej

<sup>2</sup> Zob. E. Noelle-Neumann, *Spirala milczenia*, przeł. J. Gilewicz, Poznań 2004.

i elementu poznawczego, a także sugestii i nacisków społecznych tworzonych (świadomie lub nieświadomie) przez publikowanie przedwyborczych badań opinii publicznej. Pozwala to uwolnić się od agresywnego przekazu reklamowego, jaki dominuje podczas kampanii i atakuje wyborcę ze wszystkich stron. Okres ciszy wyborczej służy również podmiotom politycznym do obniżenia poziomu zaangażowania i rywalizacji politycznej, która zarówno od strony psychologicznej, jak i politycznej jest dla kandydatów bardzo wyczerpująca. Cisza wyborcza może być też postrzegana jako ważny dla demokracji rytuał polityczny, umożliwiający odpowiednie przygotowanie się kandydatów i wyborców do najważniejszego wydarzenia każdego wyborów, jakim jest akt głosowania. Jest to swoiste „święto demokracji”, kiedy w praktyce realizuje się i urzeczywistnia władzę narodu. Okres oczekiwania między zakończoną właśnie bezpośrednią rywalizacją wyborczą kandydatów a ujawnieniem decyzji ludu służy nie tylko wyciszeniu i uspokojeniu się kandydatów i wyborców, ale także podkreśla wagę i wyjątkowość rozstrzygnięcia.

## Normatywna treść ciszy wyborczej

Podstawową treść tego pojęcia można wyczytać z przepisów prawa. Porównanie poszczególnych ordynacji wyborczych i dwóch ustaw referendalnych wskazuje na bliskie podobieństwo przepisów dotyczących ciszy wyborczej. We wszystkich tych ustawach zapisano, że kampania wyborcza lub kampania referendalna ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania<sup>3</sup>, a w ordynacji parlamentarnej, samorządowej i do Parlamentu Europejskiego przyjęto, że agitację wyborczą (referendalną) prowadzi się w okresie kampanii wyborczej (referendalnej) w formach, w czasie i w miejscach określonych ustawą<sup>4</sup>. Ustawy jednolicie stanowią, że od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania jest zabronione zwoływanie zgromadzeń,

<sup>3</sup> Zob.: art. 76b ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. nr 47, poz. 544 ze zm.) – nazywanej dalej ustawą o wyborze Prezydenta; art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. nr 159, poz. 1547 ze zm.) – nazywanej dalej ordynacją samorządową; art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. nr 190, poz. 1360 ze zm.) – nazywanej dalej ordynacją parlamentarną; art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 roku Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2004 r. nr 25, poz. 219 ze zm.) – nazywanej dalej ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego; art. 38 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2003 r. nr 57, poz. 507 ze zm.); art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. nr 88, poz. 985 ze zm.).

<sup>4</sup> Art. 65 ust. 1b ordynacji samorządowej; art. 85 ust. 3 ordynacji parlamentarnej; art. 73 ust. 3 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, a także prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów<sup>5</sup>, prowadzenia w inny sposób kampanii referendalnej<sup>6</sup> lub agitacji w związku z referendum<sup>7</sup>. Jednolity jest również zakaz podawania do wiadomości publicznej – od zakończenia kampanii wyborczej aż do zakończenia głosowania – wyników przedwyborczych badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów<sup>8</sup>. Choć nie we wszystkich ordynacjach zakazem tym *expressis verbis* objęto podawanie do publikacji sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania<sup>9</sup>, to niewątpliwie zakaz taki istnieje w każdym wyborach. Powyższy przegląd przepisów wskazuje na to, że zagadnienia dotyczące ciszy wyborczej (referendalnej) są w poszczególnych ustawach uregulowane w zasadzie jednolicie, zwłaszcza w aspekcie przedmiotu regulacji. Dostrzegalne różnice albo są oczywiście uzasadnione (na przykład agitacja na rzecz kandydatów, agitacja na rzecz kandydatów i list kandydatów, agitacja w związku z referendum), albo też różnica w semantycznej treści przepisu nie stanowi zarazem różnicy merytorycznej (na przykład wyrażony *expressis verbis* lub tylko *implicite* zakaz podawania do wiadomości wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania).

## Zachowania naruszające ciszę wyborczą

We wszystkich wymienionych ordynacjach wyborczych i ustawach referendalnych ustawodawca wprost wskazuje zachowania zabronione w okresie ciszy wyborczej, stanowiąc, że jest zabronione zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów<sup>10</sup>, a także prowadzenie w inny sposób kampanii referendalnej<sup>11</sup> lub agitacji w związku z referendum<sup>12</sup>. Niewątpliwie zamiarem ustawodawcy było

<sup>5</sup> Art. 77 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta; art. 65 ust. 3 ordynacji samorządowej; art. 87 ust. 1 ordynacji parlamentarnej.

<sup>6</sup> Art. 39 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>7</sup> Art. 29 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>8</sup> Art. 76c ustawy o wyborze Prezydenta; art. 68 ordynacji samorządowej; art. 86 ordynacji parlamentarnej; art. 32 ustawy o referendum lokalnym; art. 41 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>9</sup> Zastrzeżenia takiego nie zawiera art. 86 ordynacji parlamentarnej i art. 77 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

<sup>10</sup> Art. 77 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta; art. 65 ust. 3 ordynacji samorządowej; art. 87 ust. 1 ordynacji parlamentarnej.

<sup>11</sup> Art. 39 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>12</sup> Art. 29 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

objęcie zakazem podejmowania wszystkich czynności, które stanowią agitację na rzecz kandydatów albo list kandydatów lub też agitację w związku z referendum. Zawarte w przepisach wyliczenie (zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek) odzwierciedla jedynie najbardziej typowe i występujące najpowszechniej zachowania, które są zabronione w trakcie ciszy wyborczej. Kluczowe znaczenie dla interpretacji przepisu ma zatem sformułowanie „prowadzenie w inny sposób agitacji”, wskazujące na szeroki, nieokreślony jednoznacznie katalog zachowań zabronionych, jednocześnie jednak wyrażające wolę ustawodawcy objęcia zakazem wszelkich form agitacji. Taka treść przepisu jest w pełni uzasadniona, gdyż nie można nazwać, a nawet wyobrazić sobie, wszystkich zachowań stanowiących wyraz agitacji wyborczej.

Zdaniem opiniujących podstawowe znaczenie dla wykładni cytowanej regulacji ma samo pojęcie „agitacja”. W znaczeniu słownikowym termin „agitacja” oznacza propagowanie określonych poglądów, idei, haseł w celu powiększenia grona zwolenników danej sprawy, a przede wszystkim w celu uzyskania aprobaty społecznej (wymiernej w głosach wyborców) dla działalności polityka, partii czy rządu<sup>13</sup>. Z oczywistych względów określenie to nie poddaje się formalnemu zdefiniowaniu, ale w doktrynie i orzecznictwie podejmuje się próby doprecyzowania jego znaczenia. Agitacja jest działalnością propagandową, podejmowaną z zamiarem przekonywania, zjednywania zwolenników dla danej sprawy lub wynikającą z chęci dyskredytacji przeciwników<sup>14</sup>. W przepisach ordynacji wyborczych nie chodzi jednak o jakąkolwiek formę agitacji, lecz jedynie o agitację na rzecz kandydatów i list kandydatów. Podstawowe znaczenie dla wykładni przepisów ma więc cel agitacji, którym jest pozyskanie większej liczby głosów i uzyskanie lepszego wyniku w wyborach przez promowanie kandydata lub listy kandydatów, a także – coraz częstsze w praktyce – dyskredytowanie kontrkandydata albo konkurencyjnej listy. Podobnie agitacją referendalną jest prezentowanie swojego stanowiska w sprawie poddanej referendum w celu nakłonienia uprawnionych do głosowania do poparcia tego stanowiska, a w konsekwencji – do uzyskania określonego wyniku referendum. Dokonując wykładni przepisów, należy mieć na względzie ten właśnie cel agitacji. W pełni zasadne jest zatem posługiwanie się pojęciem „agitacja wyborcza”, pod którym rozumie się zespół działań komitetów wyborczych i partii politycznych ukierunkowanych na zjednywanie zwolenników dla swoich idei i programów oraz na poparcie dla swoich kandydatów

<sup>13</sup> Podajemy za *Słownikiem współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Kraków 2000 [hasło: agitacja].

<sup>14</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 10 listopada 2006 r., I ACz 872/06; J. Sobczak, *Prawo prasowe*, Warszawa 2008, uwaga 18. do art. 12.

ubiegających się o mandat wyborczy<sup>15</sup>, propagowanie hasel i programów wyborczych oraz nakłanianie wyborców do oddania głosu na dany komitet wyborczy lub konkretnego kandydata<sup>16</sup>. Najogólniej można więc stwierdzić, że agitacja dotyczy wszystkich działań, które mogą spowodować odmienny sposób oddania głosu<sup>17</sup>.

W okresie ciszy wyborczej zabronione są zachowania, które mają doprowadzić do pozyskania poparcia dla kandydata lub listy kandydatów, innymi słowy – działania, których celem jest wywarcie wpływu na wyborcę, aby oddał głos o określonej treści. Zdaniem opiniujących w pojęciu agitacji wyborczej lub też w ustawowej formule „prowadzenia w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów” nie mieszczą się takie zachowania, których celem nie jest pozyskanie głosu wyborcy na rzecz określonego kandydata lub określonej listy kandydatów.

W orzecznictwie i doktrynie poddano ocenie niektóre występujące w praktyce problemy naruszeń ciszy wyborczej. Można uznać, że panuje zgoda co do tego, że w okresie ciszy wyborczej nie wolno wywieszać plakatów, roznosić ulotek, wydawać nowych publikacji prasowych, umieszczać w Internecie treści o charakterze agitacji wyborczej<sup>18</sup>. Można również przyjąć, że panuje zgoda co do tego, że zakaz ten nie obejmuje plakatów wywieszonych wcześniej, a także informacji agitacyjnych i sondażowych w prasie lub zamieszczonych na stronach internetowych przed ciszą wyborczą – materiały te nie muszą być usuwane w dniu objętym zakazem prowadzenia agitacji wyborczej<sup>19</sup>. Podobnie nie narusza ciszy wyborczej takie zachowanie, gdy na przykład wydanie gazety ma datę późniejszą (z okresu ciszy wyborczej), ale rzeczywiście gazeta ta jest rozpowszechniana wcześniej, czyli w trakcie trwania kampanii. Decyduje tutaj chwila podania informacji do publicznej wiadomości. Fakt, że określona gazeta jest sprzedawana również w okresie ciszy wyborczej, nie ma znaczenia<sup>20</sup>.

W ocenie Państwowej Komisji Wyborczej przemieszczanie się pojazdów, na których umieszczono wyborcze materiały agitacyjne, jest traktowane jako aktywna forma agitacji i naruszenie zakazu zawartego w art. 87 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> F. Rymarz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, uwaga 2. do art. 65.

<sup>16</sup> A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, Warszawa 2004, s. 115.

<sup>17</sup> P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, uwaga 1. do art. 29.

<sup>18</sup> F. Rymarz, [w:] *Samorządowe prawo...*, *op. cit.*, uwaga 13. do art. 65.

<sup>19</sup> *Ibidem*; B. Dauter, [w:] *Samorządowe prawo...*, *op. cit.*, uwaga 6. do art. 202a.

<sup>20</sup> B. Dauter, [w:] *Samorządowe prawo...*, *op. cit.*, uwaga 6. do art. 202a.

<sup>21</sup> Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 2 października 2007 r. w sprawie kampanii wyborczej prowadzonej na pojazdach (ZPOW-503-50/07).

Do spotykanych w praktyce zachowań naruszających ciszę wyborczą należy ponadto zaliczyć rozsyłanie SMS-ów lub wiadomości pocztą elektroniczną z prośbą albo z zachętą do głosowania na określonego kandydata, umieszczenie nowych treści na istniejących stronach internetowych o charakterze agitacyjnym, tworzenie nowych stron internetowych o takim charakterze, prowadzenie sond internetowych, publikowanie wpisów na forum internetowym o takiej treści, emisję spotów reklamowych na rynku miasta. Za zachowanie niepoddające się jednoznacznej ocenie trzeba uznać udział kandydata w uroczystościach patriotycznych w dniu święta narodowego przypadającego w sobotę przed niedzielnym głosowaniem, co nastąpiło na przykład 11 listopada 2006 roku. Udział sam w sobie nie narusza ciszy wyborczej, podobnie bezzasadny byłby zakaz wygłaszania przemówień przez kandydatów pełniących funkcje publiczne, co mogłoby ponadto razić sztucznością w sytuacji, gdy takie przemówienie byłoby oczekiwane. Nie zmienia to oczywiście faktu, że wygłaszane przez osobę publiczną przemówienie nie powinno zawierać treści o charakterze agitacyjnym.

Szczególne zasady dotyczą zachowania ciszy wyborczej w miejscu głosowania, czyli w lokalu wyborczym. W lokalu wyborczym i na terenie budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, nie mogą się znajdować plakaty i napisy o charakterze agitacyjnym (nawet te wywieszane przed dniem głosowania), nie może być również prowadzona w innej formie (na przykład dźwiękowej, wizualnej) jakakolwiek agitacja wyborcza<sup>22</sup>. Członkowie komisji i mężowie zaufania nie mogą swoim zachowaniem eksponować przynależności politycznej, w tym również używać elementów ubioru powszechnie kojarzonych z określoną partią lub organizacją (na przykład krawat, opaska), stanowi to bowiem formę agitacji<sup>23</sup>. Nawet wielkość i układ graficzny identyfikatorów przypinanych mężom zaufania nie może być zróżnicowany w takim stopniu, żeby wyborcy mogli to uznać za element agitacji wyborczej<sup>24</sup>. Zabronione jest także namawianie wyborców w lokalu wyborczym do głosowania na określonego kandydata<sup>25</sup>.

Warto w tym miejscu wskazać zachowania, które nie naruszają ciszy wyborczej. Nie powinno budzić wątpliwości, że naruszeniem ciszy wyborczej nie jest wykonanie postanowień sądu w sprawach dotyczących rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości<sup>26</sup>. Przyjęcie przeciwnego poglądu znacznie osłabiłoby ochronę dóbr osobistych w prawie wyborczym.

<sup>22</sup> F. Rymarz, [w:] *Samorządowe prawo...*, *op. cit.*, uwaga 1. do art. 48.

<sup>23</sup> *Ibidem*, uwaga 2. do art. 48.

<sup>24</sup> *Ibidem*, uwaga 9. do art. 43.

<sup>25</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2001 r., III SW 84/01.

<sup>26</sup> F. Rymarz, [w:] *Samorządowe prawo...*, *op. cit.*, uwaga 3. do art. 73.



Ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą zakończenia ciszy wyborczej przed zakończeniem głosowania w obwodowych komisjach wyborczych poza granicami kraju nie oznacza naruszenia art. 86 ordynacji parlamentarnej<sup>27</sup>. Sprawa, na podstawie której Sąd Najwyższy sformułował cytowany pogląd, dotyczyła protestu zarzucającego Państwowej Komisji Wyborczej przedwczesne wydanie komunikatu o zakończeniu ciszy wyborczej i tym samym umożliwienie mediom podanie do wiadomości wyników przedwyborczych sondaży opinii publicznej, zanim jeszcze zostało zakończone głosowanie w Dublinie w wyborach parlamentarnych w 2007 roku. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy stwierdził, że tego rodzaju zarzut nie może stanowić podstawy protestu wyborczego, ponieważ nie mieści się w ustawowym katalogu podstaw protestu, nie dotyczy bowiem żadnego przestępstwa przeciwko wyborom, penalizowanym w art. 248–251 kodeksu karnego, nie jest też naruszeniem przepisów dotyczących głosowania lub ustalania wyników głosowania i wyników wyborów. Ponadto głosowanie odbywa się według zasady terytorialności, co obejmuje także godziny głosowania – zakaz podawania do wiadomości publicznej wstępnych sondażowych wyników wyborów (opartych na meldunkach o częściowych rezultatach wyborów, sporządzanych na podstawie wyników zbieranych przez ankierów przeprowadzających wywiady z wyborcami opuszczającymi lokale wyborcze) obowiązuje do czasu zakończenia ciszy wyborczej w Polsce.

Naruszenia ciszy wyborczej nie stanowi fotografowanie się wyborców z odkrytą i zakreśloną kartą do głosowania<sup>28</sup>.

## Kampanie społeczne na rzecz zwiększenia partycypacji wyborczej

Problemem wymagającym szczególnego rozważenia jest dopuszczalność prowadzenia w okresie ciszy wyborczej tzw. kampanii profrekwencyjnej, czyli kampanii społecznej mającej na celu zachęcenie wyborców do wzięcia udziału w głosowaniu i tym samym zwiększenie partycypacji wyborczej. Wśród działań prowadzących do podniesienia frekwencji wyborczej wyróżnia się kampanie informacyjne i kampanie promocyjne (motywacyjne). Celem kampanii informacyjnej jest wyjaśnienie: kto może głosować, jak potencjalny wyborca powinien się zarejestrować (jeśli jest to wymagane), kiedy odbędzie się głosowanie, jak długo będzie ono trwało, w jakich godzinach będą otwarte

<sup>27</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2007 r., III SW 52/07 (OSNP 2008, nr 15–16, poz. 245).

<sup>28</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2003 r., III SW 120/03 (OSNP 2004, nr 1, poz. 20).

lokale wyborcze, a także w jaki sposób poprawnie oddać głos<sup>29</sup>. Kampanie promocyjne są kampaniami motywującymi, wyjaśniają bowiem powody, dla których wyborcy powinni uczestniczyć w głosowaniu<sup>30</sup>. Dopuszczalność kampanii informacyjnej w czasie ciszy wyborczej nie budzi wątpliwości, dlatego przedmiotem dalszych rozważań będzie kampania promocyjna.

Do kampanii promocyjnych opiniujący zaliczają kampanię społeczną „Zmień kraj. Idź na wybory”, przeprowadzoną w związku z wyborami parlamentarnymi 21 października 2007 roku. Badania sondażowe wykazały, że kampania ta wywarła wpływ na stopień partycypacji wyborczej – 4,5% respondentów podało, że kampania ta przekonała ich i zdecydowała o ich udziale w wyborach, a kolejne 16% badanych przyznało, że kampania ta zachęciła ich do udziału w wyborach<sup>31</sup>. Dane te skłaniają do postawienia pytania o dopuszczalność prowadzenia kampanii profrekwencyjnej w okresie ciszy wyborczej.

Zdaniem opiniujących kampania zachęcająca do udziału w głosowaniu jest dozwolona w okresie ciszy wyborczej, pod warunkiem jednak, że nie nosi znamion agitacji wyborczej, inaczej mówiąc – nie ma na celu pozyskania głosów wyborców na rzecz określonego kandydata lub listy kandydatów, czyli jest neutralna. Samo tylko zachęcanie do wzięcia udziału w głosowaniu nie stanowi jeszcze zabronionej przez ustawę agitacji na rzecz kandydata i listy kandydatów. Wykładnia językowa cytowanych wyżej przepisów przemawia przeciwko ich zastosowaniu w sytuacjach innych niż agitacja na rzecz kandydata i listy kandydatów. Z kolei żaden przepis obowiązujących ordynacji wyborczych nie przemawia za tym, aby zakres zabronionych zachowań rozciągnąć poza obszar agitacji na rzecz kandydata i listy kandydatów (wykładnia systemowa). Zachęcanie do uczestnictwa w głosowaniu nie utrudnia wyborcom podjęcia decyzji o tym, na kogo oddadzą swój głos, nie narusza zatem podstawowego celu ciszy wyborczej. Argument ten przemawia przeciw zbyt rozległemu stosowaniu relewantnych przepisów.

Przykładem kampanii profrekwencyjnej niebędącej agitacją wyborczą są wskazywane w literaturze kampanie o następującej treści przekazu: „Twój głos to twoje zdanie”, „Polityka ma wpływ na Ciebie, więc zaangażuj się”, „Twój głos ma znaczenie”, „Obowiązkiem i prawem każdego obywatela jest głosować”, „Głosowanie jest *cool*”<sup>32</sup>, „Głosuję, więc jestem”, „Głosuj, bo powinieś”. Cytowane przekazy zawierają neutralną treść i stanowią jedynie zachętę do udziału w głosowaniu, nie mogą być zatem odczytane jako wyraz agitacji wyborczej.

<sup>29</sup> A. Ellis i in., *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, przeł. U. Markowska, Warszawa 2008, s. 29.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>31</sup> Dane na podstawie raportu kampanii społecznej „Zmień kraj. Idź na wybory” autorstwa P. Grzelaka, M. Czeźnika, P. Ciacka i J. Zbieranka, s. 13.

<sup>32</sup> A. Ellis i in., *Aktywizowanie wyborców...*, *op. cit.*, s. 30 i n.

Zdaniem opiniujących dla oceny dopuszczalności kampanii w okresie ciszy wyborczej ma znaczenie nie tylko jej forma i treść przekazu, ale także podmiot będący jej organizatorem. Prowadzący kampanię nie powinien w świadomości odbiorców kojarzyć się z określoną opcją polityczną lub danym światopoglądem, a przez to choćby pośrednio z konkretnym komitetem wyborczym. Łatwo sobie wyobrazić neutralny w treści przekaz kampanii, prowadzonej jednak przez ujawniający swoją tożsamość podmiot zaangażowany politycznie. Pozornie neutralna zachęta do udziału w głosowaniu nie może – choćby pośrednio i nawet w sposób nie do końca uświadomiony przez odbiorców – stanowić zarazem zachęty do głosowania na konkretnego kandydata. W takim wypadku kampania traci przymiot kampanii wyłącznie profrekwencyjnej i staje się agitacją wyborczą. Może to stanowić problem, jeśli organizacja pozarządowa prowadząca kampanię jest postrzegana jednocześnie jako antyrządowa lub jeśli jest przedstawiana w ten sposób w mediach przychylnych partii rządzącej. Przykładem tego może być słowacka kampania *OK.98*, prowadzona podczas wyborów parlamentarnych w 1998 roku, której działacze w mediach przychylnych rządowi Vladimira Mecziara byli prezentowani jako wywrotowcy i wrogowie kraju<sup>33</sup>. Zdaniem opiniujących, jeśli zaangażowanie polityczne prowadzącego kampanię jest dostrzegalne, podmiot taki powinien zaprzestać kampanii w okresie ciszy wyborczej. Nie ma oczywiście żadnych przeszkód, aby podmiot taki prowadził kampanię częściowo profrekwencyjną, częściowo o charakterze agitacyjnym w okresie kampanii wyborczej.

Opowiadając się ogólnie za dopuszczalnością kampanii profrekwencyjnej, opiniujący zauważają dwa problemy. Pierwszy dotyczy obserwacji, że wyższa partycypacja wyborcza sprzyja określonemu kandydatowi lub komitetowi wyborczemu, z kolei niższa – innemu kandydatowi lub innemu komitetowi wyborczemu. Opiniujący nie przeprowadzili własnych badań empirycznych weryfikujących powyższą tezę, niemniej na potrzeby niniejszej ekspertyzy zakładają, że jest ona uprawdopodobniona. Wskazują na to badania przeprowadzone po wspomnianej wyżej kampanii „Zmień kraj. Idź na wybory”, choć wpływ tej kampanii nie przesądził o tym, kto wygrał wybory<sup>34</sup>. Założenie takie jest tym bardziej usprawiedliwione, gdyż jeśli weryfikacja powyższej tezy wypadłaby negatywnie, to tym samym straciłoby znaczenie podstawowy argument przeciwko kampaniom profrekwencyjnym. Sprowadziłoby to dyskusję

<sup>33</sup> J. Hocman, *Rock Volib i wybory parlamentarne na Słowacji w 1998 roku: aktywizowanie wyborców po słowacku*, [w:] *ibidem*, s. 80.

<sup>34</sup> Według raportu z tej kampanii poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości wśród osób przekonanych przez tę kampanię do głosowania było wyższe o 8% niż w populacji, a poparcie dla Platformy Obywatelskiej – o 8% wyższe wśród zachęconych do głosowania. Bez kampanii Prawo i Sprawiedliwość straciłoby około 830 tysięcy wyborców, a Platforma Obywatelska – blisko 1,8 miliona (s. 15 raportu).

na temat ich dopuszczalności głównie na poziom teoretyczny, bez najistotniejszej implikacji praktycznej, jaką jest wpływ na wynik wyborów, chociaż problem ten nie zostałby zupełnie pozbawiony waloru praktycznego ze względu na przepisy zawierające sankcję za naruszenie ciszy wyborczej. Zagadnienie to zyskuje na znaczeniu przy założeniu, że wyższa partycypacja wyborcza nie pozostaje bez wpływu na wynik wyborów. Nawet jednak jeśli się przyjmie, że określone komitety wyborcze lub też – szeroko rzecz ujmując – środowiska polityczne mogą czerpać korzyści z podwyższenia partycypacji wyborczej, kierując się przekonaniem, że to zwiększy liczbę głosów na konkretnego kandydata lub konkretnych kandydatów, to zdaniem opiniujących nie przemawia to przeciw kampanii profrekwencyjnej. Przede wszystkim bowiem należy uwzględnić hierarchię wartości konkurujących ze sobą w procesie wyborczym. Wysoka frekwencja wyborcza jest stanem pożądanym, jedynie niektóre komitety wyborcze mogą subiektywnie upatrywać w niej przyczyn nie dość satysfakcjonującego własnego wyniku wyborczego. Jedną z ważniejszych funkcji wyborów jest funkcja legitymizująca, trudno zaś nie zgodzić się z twierdzeniem, że na stopień legitymizacji wpływa nie tylko procentowo oszacowana liczba uzyskanych głosów tych wyborców, którzy wzięli udział w wyborach, ale także stopień partycypacji wyborczej. Stopień legitymizacji trzeba rozpatrywać z punktu widzenia ogólnej liczby osób uprawnionych do głosowania, a nie tylko wyborców, którzy z tego prawa skorzystali, innymi słowy – im wyższa partycypacja wyborcza, tym silniejsza legitymizacja osób uzyskujących mandat. Wyklucza to często podnoszone w mediach zarzuty, że co prawda partia X uzyskała 30% ważnie oddanych głosów, ale w rzeczywistości zdobyte 30% stanowi 30% z 40% ogólnej liczby uprawnionych do głosowania, a zatem kandydatów tej partii poparło jedynie 12% uprawnionych do głosowania.

Podstawowym celem wyborów jest uzyskanie takiego składu organu przedstawicielskiego, który cieszy się największą akceptacją społeczną, przez co rozumie się poparcie nie tylko aktywnej części wyborców, ale także poparcie wyborców w ogóle. W samym założeniu wyniki wyborów powinny odzwierciedlać stopień poparcia, jakim cieszą się wśród obywateli poszczególne komitety wyborcze. Bez wątplenia wyższa partycypacja wyborcza zapewnia większą reprezentatywność składu wybranego organu przedstawicielskiego. Ma to tym większe znaczenie, że – jak wykazano – aktywność polityczna i stopień partycypacji wyborczej zależy w dużym stopniu od pozycji społecznej i wykształcenia, co powoduje, że można wskazać grupy społeczne (zwłaszcza osoby słabiej wykształcone i o niższym statusie majątkowym) niechętnie udziałowi w głosowaniu, a przez to pozbawione odpowiedniej reprezentacji w organie przedstawicielskim. Trudno zatem w tych okolicznościach przyjmować, że działaniem niepożądanym jest zachęcanie do udziału w gło-

waniu, skoro tylko wyniki wyborów z wysoką frekwencją wyborczą odzwierciedlają rzeczywisty układ sił w społeczeństwie. Należałoby raczej przyjąć przeciwne założenie, że zaniechanie działań profrekwencyjnych deformuje obraz rzeczywistego poparcia społecznego i powoduje, że grupy społeczne rzadziej biorące udział w głosowaniu są w mniejszym stopniu reprezentowane w organie przedstawicielskim.

Drugim argumentem za dopuszczalnością kampanii profrekwencyjnej w okresie ciszy wyborczej jest konstytucyjnie chroniona wolność słowa. Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów, która zdaniem opiniujących dotyczy także swobody w propagowaniu udziału w głosowaniu. Każde ograniczenie tej wolności powinno mieć wyraźną podstawę prawną w ustawie, dodatkowo spełniającą kryteria opisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i podstawa ta, jako wyjątek od zasady – i to zasady o randze konstytucyjnej – nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Wykładnia językowa i systemowa przepisów ordynacji wyborczych i ustaw referendalnych zakazujących agitacji w okresie ciszy wyborczej (referendalnej) sprzeciwia się uznaniu, że zakaz ten obejmuje kampanię na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej, tym bardziej zatem nie należy dokonywać takiej wykładni tych przepisów (zwłaszcza z powołaniem się na argumenty teleologiczne), która prowadzi do rozszerzenia wyjątków od konstytucyjnej wolności wyrażania poglądów. Przeciwnie – jedyna uprawniona wykładnia relewantnych przepisów pozwala zachować zasadę wolności wyrażania poglądów. Tym samym uzasadnieniem odstąpienia od zasady wolności wyrażania poglądów nie może być samo tylko przekonanie (bliżej zresztą niezwyfikowane), że propagowanie uczestnictwa w głosowaniu może sprzyjać określonym kandydatom, jeśli propagowanie to nie jest objęte wyraźnym zakazem ustawowym, koniecznym w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

W tym miejscu należy dodać, że skoro w okresie ciszy wyborczej jest dopuszczalna kampania profrekwencyjna, to jest również dopuszczalna kampania antyfrekwencyjna, mimo że jej ocena wypada negatywnie. Dobrem samym w sobie jest aktywizacja społeczeństwa i zachęcanie obywateli do uczestnictwa w sprawach ważnych dla ogółu, dla państwa lub dla jednostki samorządu terytorialnego. Udział w wyborach jest bardzo ważnym, ale nie jedynym przejawem dbałości o sprawy ogółu. Wyborca zachęcony do udziału w wyborach może poczuć potrzebę podjęcia aktywności na innym polu, na przykład wspierania inicjatyw lokalnych, pomocy potrzebującym. Wyborca bierny, zniechęcony, rzadziej dostrzeże potrzebę i możliwość podjęcia aktywności dla dobra ogółu.

## Przedłużenie ciszy wyborczej

Co do zasady, głosowanie odbywa się w ciągu jednego dnia, bez przerwy, między godziną 6.00 a 20.00<sup>35</sup>. Jedynie w wyborach do Parlamentu Europejskiego głosowanie trwa do godziny 22.00<sup>36</sup>. Podobnie jeśli głosowanie w referendum ogólnokrajowym przeprowadza się w ciągu jednego dnia, to głosowanie odbywa się bez przerwy do godziny 22.00, a jeśli w ciągu dwóch dni – każdego z tych dni bez przerwy od godziny 6.00 do 20.00, przerwa zaś następuje od godziny 20.00 pierwszego dnia do godziny 6.00 drugiego dnia<sup>37</sup>. Ordynacja samorządowa zawiera także wyraźny przepis, stanowiący, że wyborcy przybyli do lokalu przed godziną 20.00 mogą głosować po tej godzinie, rzeczywiście więc głosowanie kończy się z chwilą, w której odda głos ostatni wyborca przybyły do lokalu przed godziną 20.00.

Poszczególne ordynacje stanowią, że głosowania nie wolno przerywać. Gdyby wskutek nadzwyczajnych wydarzeń głosowanie było przejściowo uniemożliwione, obwodowa komisja wyborcza może zarządzić jego przerwanie, przedłużenie albo odroczenie do dnia następnego<sup>38</sup>.

Cytowane wyżej przepisy ordynacji wyborczych i ustaw referendalnych wiążą zakończenie zakazu agitacji wyborczej z zakończeniem głosowania, nie zaś z godziną 20.00 lub 22.00, do której to godziny głosowanie co do zasady powinno się zakończyć. Jeśli zatem głosowanie jest przedłużone, to tym samym czas obowiązywania ciszy wyborczej wydłuża się aż do momentu zakończenia głosowania. Wykładnia systemowa przepisów w ich obecnym brzmieniu uniemożliwia przyjęcie wniosku, że cisza wyborcza kończy się o godzinie 20.00 lub 22.00, jeśli głosowanie w którymś obwodzie zostało przedłużone, z zastrzeżeniem, że w wyborach samorządowych przedłużenie ciszy wyborczej następuje w województwie, na którego terenie znajduje się obwodowa komisja wyborcza, która postanowiła o przedłużeniu lub odroczeniu głosowania. Zdaniem opiniujących przyjęte w ordynacjach rozwiązanie jest poprawne i nie zachodzi potrzeba jego zmiany. Nie można bowiem przyjąć, że po godzinie 20.00 ustaje *ratio legis* obowiązywania przepisów o ciszy wyborczej w sytuacji, w której głosowanie zostało przedłużone w jakiegokolwiek komisji obwodowej. *Ratio legis* wynika w tym wypadku z założenia, że dopóki gdzieś trwa głosowanie, dopóty nie powinno się dopuszczać jakichkolwiek form agitacji wyborczej czy publicznych sugestii co do ogólnego wyniku wyborów, aby nie oddziaływać w ten sposób na wyborców, którzy

<sup>35</sup> Art. 49 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta; art. 59 ust. 1 ordynacji parlamentarnej; art. 40 ust. 1 ordynacji samorządowej.

<sup>36</sup> Art. 106 ust. 1 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

<sup>37</sup> Art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>38</sup> Art. 59 ust. 1 ustawy o wyborze Prezydenta; art. 64 ust. 1 ordynacji parlamentarnej; art. 47 ust. 1 ordynacji samorządowej.

jeszcze nie głosowali. Nie można również przyjąć, że skoro dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że przedłużenie głosowania dotyczy niewielkiej liczby obwodów, a przez to i relatywnie znikomej liczby wyborców, to nie ma konieczności przedłużenia ciszy wyborczej ponad godzinę 20.00 lub 22.00. Wyborcy, którzy z nadzwyczajnych przyczyn nie mogli oddać głosu do godziny 20.00 lub 22.00, nie powinni głosować w zupełnie innych okolicznościach niż pozostali wyborcy, bo już po podaniu w mediach sondażowych prognoz wyników wyborów.

Innym aspektem analizowanego zagadnienia jest charakter przyczyn uzasadniających przedłużenie głosowania i tym samym przedłużenie ciszy wyborczej. Doświadczenia ostatnich wyborów parlamentarnych potwierdzają duże znaczenie wykładni przepisów pozwalających na przedłużenie głosowania. W wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych 21 października 2007 roku przedłużenie głosowania ponad godzinę 20.00 wystąpiło w 50 obwodach głosowania (na ogólną liczbę 25 476 obwodów). Obwodowe komisje wyborcze przedłużyły głosowanie od kilku do kilkudziesięciu minut (ostatni lokal wyborczy zamknięto o godzinie 22.55). Przerwy w głosowaniu, które były przyczyną przedłużenia głosowania, zwykle były spowodowane brakiem w lokalach wyborczych kart do głosowania.

Zgodnie z cytowanymi wyżej przepisami przedłużenie głosowania może nastąpić tylko ze względu na wydarzenie nadzwyczajne, a za takie w doktrynie uważa się na przykład pożar budynku w czasie głosowania lub zawalenie się budowli, ale już nie przejściowe przeszkody techniczno-organizacyjne, jak brak kluczy do budynku lub lokalu wyborczego czy brak klucza do sejfów, w którym znajdują się pieczętki lub karty do głosowania<sup>39</sup>. Należy jednak podkreślić, że zarządzenie przerwy w głosowaniu niekoniecznie prowadzi do jego przedłużenia, zależy to bowiem od oceny obwodowej komisji wyborczej, która powinna wziąć pod uwagę zwłaszcza długość przerwy i liczbę wyborców oczekujących na głosowanie.

Zgodnie z tezą postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2007 roku (III SW 21/07) brak kart do głosowania wynikający ze sposobu organizacji wyborów nie może być uznany za nadzwyczajne wydarzenie, które uzasadnia przerwę lub przedłużenie głosowania (art. 59 ust. 1 i art. 64 ust. 1 ordynacji parlamentarnej). W uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził, że głosowania nie wolno przerwać – i to jest zasada podstawowa. Przerwanie lub przedłużenie głosowania stanowi zatem wyjątek, który może być akceptowany tylko wskutek nadzwyczajnych wydarzeń. Zapewnienie odpowiedniej liczby kart do głosowania zależy tylko od właściwej organizacji i dobrego przygotowania wyborów. Przed rozpoczęciem głosowania obwodowa komisja wyborcza

<sup>39</sup> F. Rymarz, [w:] *Samorządowe prawo...*, *op. cit.*, uwaga 3. do art. 47.

sprawdza, czy dysponuje potrzebną liczbą kart do głosowania. Brak kart do głosowania w lokalu wyborczym nie powinien wystąpić i nie może być uznany za zdarzenie niezależne od organów i komisji przeprowadzających wybory. To nieuzasadnione przedłużenie głosowania nie miało jednak, zdaniem Sądu Najwyższego, wpływu na wynik wyborów, brakuje także podstaw do stwierdzenia, że wyborcy oddający głos w lokalach, w których przedłużono głosowanie, głosowali pod wpływem wyników wyborów z innych komisji. Cisza wyborcza została przedłużona aż do zakończenia głosowania w ostatniej obwodowej komisji wyborczej, w której nastąpiło przedłużenie głosowania. Nie doszło więc do wpływu lub agitacji wyborców, którzy nie głosowali przed godziną 20.00.

Z uzasadnienia cytowanego postanowienia wynika zatem, że przedłużenie głosowania spowodowane brakiem kart do głosowania nie było uzasadnione i stanowi naruszenie prawa, skoro już jednak nastąpiło, to – ze względu na przedłużenie ciszy wyborczej – pozostało bez wpływu na wynik wyborów. Opiniujący podzielają ocenę Sądu Najwyższego, że nadzwyczajną przyczyną uzasadniającą przedłużenie głosowania nie powinno być zdarzenie wynikające ze sposobu organizacji głosowania, szczególnie zaś błędu lub zaniedbania po stronie tzw. aparatu wyborczego. Ocena taka nie jest jednak bezdyskusyjna. Ujemnym skutkiem zawężenia przyczyn przerwy lub przedłużenia głosowania do wydarzeń nadzwyczajnych – przy wąskiej wykładni pojęcia „wydarzenie nadzwyczajne” – jest to, że konsekwencje zdarzeń zawinionych przez organizatorów głosowania ponoszą wyborcy. Niemniej jednak aktualna treść relewantnych przepisów ordynacji wyborczych, zawężająca przyczyny przerwy lub przedłużenia głosowania do wydarzeń nadzwyczajnych, wyklucza, aby taką przyczyną były trudności natury organizacyjnej, co zdaniem opiniujących jest rozwiązaniem właściwym.

## Zamiast podsumowania

Ze względu na zwięzłość ekspertyzy opiniujący zrezygnowali z opisowego podsumowania na rzecz zebrania i wypunktowania najistotniejszych ich zdaniem elementów opinii. Warto ponownie zauważyć, że:

- pojęcie ciszy wyborczej nie ma żadnej definicji legalnej,
- głównym celem ciszy wyborczej jest stworzenie obywatelom możliwości ostatecznego i spokojnego przemyślenia swojej decyzji wyborczej w atmosferze wolnej od perswazyjnego nacisku kampanii wyborczej,
- w okresie ciszy wyborczej jest zabronione zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, a także prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów



i list kandydatów albo prowadzenia w inny sposób kampanii referendalnej lub agitacji w związku z referendum oraz podawanie do wiadomości publicznej wyników przedwyborczych badań opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów,

- kluczowe znaczenie dla obowiązku zachowania ciszy wyborczej ma pojęcie agitacji wyborczej jako działalności zabronionej w okresie ciszy (agitacja wyborcza dotyczy jednak w tym rozumieniu promowania kandydatów i ich programów wyborczych, nie zaś zachęcania do udziału w głosowaniu),
- kampania zachęcająca do udziału w głosowaniu jest dozwolona w okresie ciszy wyborczej, ale pod warunkiem, że nie nosi znamion agitacji wyborczej,
- przepisy ordynacji wyborczych i ustaw referendalnych wiążą zakończenie zakazu agitacji wyborczej z zakończeniem głosowania, nie zaś z godziną 20.00 lub 22.00, do której to godziny głosowanie co do zasady powinno się zakończyć (jeśli zatem głosowanie jest przedłużone, to tym samym aż do jego zakończenia jest przedłużona cisza wyborcza),
- przedłużenie głosowania i tym samym przedłużenie ciszy wyborczej powinno mieć charakter wyjątkowy i być uzasadnione nadzwyczajnym wydarzeniem, którym nie są przeszkody techniczno-organizacyjne.

*Anna Rakowska*  
*Marcin Rulka*

## Wpływ likwidacji obowiązku meldunkowego na funkcjonowanie rejestru i spisów wyborców<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Przyczyną podjęcia rozważań na temat wpływu systemu rejestracji wyborców na frekwencję wyborczą są pojawiające się ostatnio propozycje likwidacji obowiązku meldunkowego, których emanacją stanowi obecnie rządowy projekt ustawy o ewidencji ludności z 17 listopada 2008 roku<sup>2</sup>. W projekcie przewidziano reformę systemu ewidencji ludności, której wprowadzenie zaplanowano w dwóch etapach: pierwszy ma trwać do końca 2010 roku, drugi zaś – jak stanowi uzasadnienie do projektu – powinien się rozpocząć na początku 2011 roku. Szczególnie ważny będzie drugi etap reformy, w ramach którego jest planowana całkowita likwidacja rejestracji miejsca zamieszkania. Głównym założeniem tego etapu jest zaprzestanie rejestrowania podstawowego miejsca zamieszkania jako odrębnej instytucji prawa i stworzenie skomputeryzowanego rejestru PESEL, który ma funkcjonować w zupełnym oderwaniu od rejestracji miejsca zamieszkania.

---

<sup>1</sup> Artykuł stanowi skróconą i zaktualizowaną wersję *Ekspertyzy w sprawie rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności i jej wpływu na prawo wyborcze*, przygotowanej w lutym 2009 roku przez Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych. Ekspertyza powstała w ramach prac Forum „Aktywny Obywatel”.

<sup>2</sup> Druk nr 1371. Nad projektem toczą się prace w Sejmie – Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniu 6 stycznia 2009 roku powołała podkomisję nadzwyczajną do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o ewidencji ludności. Swoje uwagi do projektu zgłosił Sąd Najwyższy, wypowiedziała się w tej sprawie także Krajowa Rada Sądownictwa. Choć są to uwagi krytyczne, wskazujące na bardzo istotne wady projektowanej regulacji, to nie dotyczą one zagadnień związanych z prawem wyborczym.

Przedstawiony w uzasadnieniu do projektu plan działań na okres od 2011 roku oraz – ujmując szerzej – likwidacja obowiązku rejestracji miejsca zamieszkania wydają się z pozoru oczekiwane, sensowne i przemyślane. Przy dokładniejszej analizie pewne rozwiązania mogą jednak budzić niepokój, szczególnie w zakresie wpływu likwidacji podstawowego miejsca zamieszkania na prawo wyborcze. W głównej mierze chodzi tutaj o sposób sporządzania rejestru wyborców. Rejestr wyborców jest obecnie oparty na ewidencji ludności prowadzonej w gminach. Na podstawie tej ewidencji – oraz uwzględniając decyzje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o dopisaniu do rejestru, a także zawiadomienia z sądów o osobach pozbawionych praw publicznych i wyborczych – urzędnicy w gminach sporządzają rejestr wyborców. W opinii autorów przywołanego projektu rejestr PESEL po reformie miałby się stać w pełni wiarygodnym rejestrem, w którym znajdą się wszystkie dane potrzebne do różnych czynności administracyjnych. Dzięki temu obywatel nie będzie musiał informować urzędów o zmianie swoich danych personalnych, gdyż informacje z rejestru PESEL będą rozsyłane do pozostałych rejestrów, w tym zapewne również do rejestru wyborców. Ma to być zatem swoisty obieg zamknięty, którego nie trzeba będzie uzupełniać danymi z zewnątrz, czyli od obywatela. W przedstawionej koncepcji brak jednak wzmianki, czy w ogóle – a jeśli tak, to skąd – będą pozyskiwane informacje o aktualnym miejscu zamieszkania obywatela. W rejestrze PESEL pozostaną co prawda dane o adresie i dacie zarejestrowania miejsca zamieszkania, nie wiadomo jednak, z jakiego źródła będą przekazywane informacje o zmianie miejsca zamieszkania.

Niedoskonałość proponowanych uregulowań skłania do rozważenia możliwości wprowadzenia innych – zastępczych – rozwiązań. Zasadne jest zatem przedstawienie kilku znanych i stosowanych systemów rejestracji wyborców, które co prawda nie są bardzo rozpowszechnione na świecie, zawierają jednak interesujące i godne uwagi rozwiązania z punktu widzenia projektowanych zmian. W kolejności będą omówione następujące systemy rejestracji wyborców:

- system samodzielnej rejestracji (dobrowolnej lub obowiązkowej),
- system sporządzania rejestru wyborców przez administrację podatkową,
- elektroniczny rejestr wyborców.

## System samodzielnej rejestracji

System samodzielnego rejestrowania się wyborców każdorazowo przed wyborami funkcjonuje obecnie między innymi w Stanach Zjednoczonych Ameryki, w Wielkiej Brytanii i w wielu państwach Ameryki Południowej. W większości tych krajów obowiązywanie systemu samodzielnej rejestracji jest konsekwencją braku ewidencji ludności lub jakiegokolwiek innego reje-

stru cywilnego, na podstawie którego mógłby być sporządzony rejestr wyborców. Są jednak państwa (na przykład Senegal), których obywatele muszą złożyć podanie o wpisanie do rejestru, mimo że rejestr cywilny istnieje. Wypełnianie przez obywateli wniosku o wpisanie do rejestru wyborców podczas sporządzania rejestru wyborców może być obowiązkowe lub dobrowolne, przy czym pierwsze z tych rozwiązań stanowi regułę.

Obowiązek udokumentowania posiadania czynnego prawa wyborczego ciąży w omawianym systemie na wyborcy, co wymaga od niego podejmowania dodatkowych działań. To zaś sprawia, że wielu wyborców rezygnuje z rejestracji. Dane statystyczne z państw stosujących ten system<sup>3</sup> pokazują, że rejestruje się około 70–80% osób mających czynne prawo wyborcze. Następnie – podczas wyborów – w głosowaniu bierze udział 70–80% tych, którzy się zarejestrowali.

Z powyższych danych wynika, że blisko połowa uprawnionych do głosowania z państw, które wprowadziły rejestrację z własnej inicjatywy, nie oddaje głosu w wyborach. Zastanawia jednak to, że około 25% wyborców podejmuje trud zarejestrowania się w rejestrze wyborców, co jest niewątpliwie bardziej absorbujące niż samo udanie się do lokalu wyborczego i poświęcenie nierzadko kilkunastu sekund na czynność głosowania (dzięki elektronicznym urnom wyborczym, stosowanym na przykład w Paragwaju i Brazylii, tak szybkie oddanie głosu jest możliwe<sup>4</sup>), ale w samym głosowaniu nie bierze udziału. Można się zatem zastanawiać, jak będzie wyglądać partycypacja wyborcza Polaków po wprowadzeniu takiego systemu rejestracji wyborców (celowo nie używamy tutaj pojęcia „frekwencja wyborcza”, przyjęło się bowiem, że ustala się ją na podstawie liczby osób ujętych w rejestrach – spisach – wyborców, co w tym wypadku zamazywałoby obraz rzeczywistego uczestnictwa w wyborach).

Pewną wskazówką może być partycypacja wyborcza Polaków mieszkających poza krajem. W obwodach głosowania tworzonych za granicą obowiązuje bowiem system podobny do systemu dobrowolnej rejestracji, polegający na tym, że aby uzyskać możliwość oddania głosu w dniu wyborów, należy najpierw wpisać się do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula<sup>5</sup>. Statystyki pokazują, że rejestruje się kilkadziesiąt tysięcy

<sup>3</sup> D. Nohlen, *Elections in the Americas. A Data Handbook*, t. 1–2, Oxford 2006.

<sup>4</sup> R. Dendia, *Głosowanie elektroniczne w Paragwaju*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5 [przekład i opracowanie K. Complak].

<sup>5</sup> Warto przywołać tutaj postulat Państwowej Komisji Wyborczej, która zawsze po wyborach przedstawia *Informację o realizacji przepisów ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Po ostatnich wyborach, przeprowadzonych 21 października 2007 roku, Państwowa Komisja Wyborcza wskazała między innymi na konieczność ustanowienia instytucji stałej ewidencji wyborców dla wyborców stale zamieszkałych za granicą, którą prowadziłby właściwy konsul. Wpis wyborcy do ewidencji na wniosek zainteresowanego do 31 grudnia danego roku skutkowałby ujęciem go w spisie wyborców z urzędu w roku następnym. Wpis na wniosek wyborcy byłby ponawiany co

spośród kilku, może nawet kilkunastu milionów obywateli posiadających ważny polski paszport. Rzecz jasna, mobilizacja wyborcza obywateli polskich mieszkających za granicą jest inna niż obywateli mieszkających w kraju, dochodzą tam bowiem dodatkowe czynniki, które nie występują w wypadku Polaków pozostających w ojczyźnie, jak utrata więzi z krajem, duża odległość od lokalu wyborczego (co prawda można się wpisać do rejestru nie tylko osobiście, ale także za pośrednictwem środków komunikacji bezpośredniej i – choć nie jest to wyraźnie wskazane w przepisach – również za pomocą poczty elektronicznej, to jednak udział w wyborach musi być osobisty<sup>6</sup>) czy chęć ukrycia narodowości. Pokazuje to negatywne nastawienie obywateli polskich do wyborów i ich niechęć wobec aktu głosowania. Nie wdając się w rozważania na temat przyczyn niskiej partycypacji wyborczej Polaków, warto zauważyć, że w piśmiennictwie za główny powód tej sytuacji uznaje się zniechęcenie polskiego społeczeństwa do niskiej klasy elit politycznych kraju<sup>7</sup>, co znajduje potwierdzenie w wynikach badań opinii społecznej.

Jakiej frekwencji należałoby się więc spodziewać po wprowadzeniu rejestracji z własnej inicjatywy? Z pewnością nie wyższej niż obecnie, kiedy bardzo rzadko więcej niż połowa obywateli polskich ujętych w spisach wyborców (lub posiadających zaświadczenie o prawie do głosowania) bierze udział w głosowaniu. Można – rzecz jasna – dowodzić, że ci, którzy chcą oddać głos, pokonają i trudność związaną z koniecznością samodzielnej rejestracji. Ile jednak tak naprawdę jest takich osób? Wydaje się, że nie więcej niż kilkanaście procent. Słusznie zatem wskazuje się w doktrynie, że system dobrowolnej rejestracji „sprzyja powiększeniu liczby niegłosujących, bo niezarejestrowanych obywateli”<sup>8</sup>. Warto by się także zastanowić, czy wprowadzenie tego systemu nie naruszałoby konstytucyjnej zasady powszechności. Co prawda tylko od obywatela zależy, czy zarejestruje się on w rejestrze, nie pozbawia się go zatem czynnego prawa wyborczego, mimo to jednak

---

roku, gdyż poprzedni wpis traciłby ważność. Powyższe rozwiązanie zapewniałoby aktualizację ewidencji wyborców, a tym samym umożliwiałoby racjonalne ustalenie liczby obwodów głosowania za granicą oraz przygotowanie odpowiedniej liczby składów komisji i kart do głosowania. Uwagi Państwowej Komisji Wyborczej pokazują, jakie wady ma system dobrowolnej rejestracji. Wśród nich na czoło – poza niską partycypacją – wysuwają się błędy w spisach (reje-strach).

<sup>6</sup> Brak możliwości głosowania korespondencyjnego czy przez pełnomocnika stanowi w tym wypadku dużą ułomność polskiego ustawodawstwa wyborczego.

<sup>7</sup> Por. na przykład wypowiedź Krzysztofa Skotnickiego [w:] *Dyskusja panelowa: Jak zmodernizować system wyborczy, by stał się „przyjazny” obywatelom?*, [w:] *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2006, s. 43.

<sup>8</sup> W. Szyszowski, *Amerykański system wyborczy (wybory Prezydenta i wybory Kongresu)*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa państwowego. Materiały VII Ogólnopolskiej Sesji Naukowej Katedr Prawa Państwowego 21–22 maja 1965 r.*, Wrocław 1967.

ogranicza się to prawo, podobnie jak w wypadku wyznaczenia głosowania na dzień roboczy.

Wprowadzenie systemu dobrowolnej rejestracji nie spowodowałoby również, jak mogłoby się wydawać, zwolnienia organów administracji publicznej ze wszystkich obowiązków związanych z procesem rejestracji. Wpisy do rejestru musiałyby być uzupełniane o te dane, których nie można uzyskać od rejestrującego się obywatela. W wypadku wprowadzenia tego systemu do polskich wyborów dotyczyłoby to między innymi zawiadomień z sądów o osobach pozbawionych praw publicznych oraz z Sądu Okręgowego w Warszawie o osobach pozbawionych praw wyborczych.

Trudności mogłyby wystąpić także z terminowym sporządzeniem spisu w momencie rozpisania wyborów przedterminowych (na przykład w wypadku przedterminowych wyborów parlamentarnych jest to tylko 45 dni, w wyborach do rad gmin może to być nawet tylko 30 dni), szczególnie że, z jednej strony, proces rejestracji należy zakończyć kilkanaście dni przed dniem głosowania, z drugiej zaś strony, za zbyt wczesnym sporządzaniem spisu przemawia brak możliwości jego późniejszego aktualizowania. Wszystko to sprawia, że czas przeznaczony na sporządzenie spisów w niektórych wyborach mógłby być bardzo krótki, co z kolei sprzyja niedokładnościom i błędom.

Inną niekorzystną konsekwencją wprowadzenia systemu dobrowolnej rejestracji jest możliwość uruchamiania przez poszczególne partie swoistej „maszyny wyborczej”. Zjawisko to jest szczególnie rozpowszechnione w Stanach Zjednoczonych Ameryki, a polega na nakłanianiu przez działaczy partyjnych – i nie tylko<sup>9</sup> – swoich krewnych i znajomych do rejestracji, następnie zaś do głosowania na ich partię. Podobne praktyki od zawsze występują podczas wyborów, zwłaszcza w wyborach lokalnych. W wypadku wprowadzenia dobrowolnej rejestracji taki sposób nakłaniania wyborców może mieć jednak dużo większy wpływ na wynik wyborów, gdyż liczba wyborców jest znacznie mniejsza, co oznacza, że taka sama grupa nakłonionych składa się na wyższy procent ogółu głosujących. Wprowadzenie dobrowolnej rejestracji zwiększa zatem liczbę różnych manipulacji wyborczych.

Pewnym uproszczeniem, prowadzącym zapewne do zwiększenia uczestnictwa w wyborach, mogłoby być wykorzystanie w ramach systemu dobrowolnej rejestracji rozwiązania brytyjskiego, w którym rejestry wyborców są sporządzane na podstawie list wyborców tworzonych dla każdego gospodarstwa domowego przez „gospodarza domu”. Istotne byłoby wówczas właściwe zdefiniowanie pojęcia „gospodarstwo domowe”. W systemie brytyjskim za

---

<sup>9</sup> Partia Demokratyczna zatrudnia na przykład prywatne osoby (nawet kilkanaście tysięcy), aby przekonały swoją rodzinę i przyjaciół do oddania głosu na to ugrupowanie. Mechanizm ten jest skuteczny, opiera się bowiem na słusznym przekonaniu, że bliscy zatrudnionej osoby udadzą się do urny wyborczej, aby pomóc krewnemu czy przyjacielowi.

„gospodarstwo domowe” uznaje się nie tylko budynek mieszkalny, ale także – co istotne – między innymi dom starości i dom studencki. Ważne, aby w wypadku zastosowania podobnego rozwiązania w polskich wyborach sformułować podobną definicję tego terminu. Szczególnie włączenie do pojęcia gospodarstwa domowego domów studenckich w dobie tak dużej popularności studiów wyższych byłoby bardzo korzystne z punktu widzenia powszechności wyborów. Ma to tym większe znaczenie, że obecnie tylko ustawa o referendum ogólnokrajowym przewiduje możliwość oddania głosu w miejscu rzeczywistego przebywania, które nie jest jednocześnie miejscem zameldowania, bez konieczności wizyty w urzędzie gminy<sup>10</sup> (dopisanie do spisu wyborców, pobranie zaświadczenia o prawie do głosowania). Dotyczy to studentów mieszkających w domach studenckich w dniu głosowania. Należy tutaj podkreślić słowo „możliwość”, gdyż do utworzenia obwodu głosowania potrzeba tam co najmniej 50 osób uprawnionych do głosowania, co nie zawsze jest wykonalne. Problem ten może wystąpić zwłaszcza w małych ośrodkach akademickich, szczególnie gdy domy studenckie nie są duże, wielu studentów wyjeżdża na weekend do swoich domów, a ci, którzy zostają, nie zawsze są zainteresowani przedmiotem referendum.

Atutem systemu brytyjskiego jest również to, że ułatwia i usprawnia procedurę rejestracji, gdyż jedna osoba może zarejestrować kilka innych, co sprzyja zwiększeniu liczby zarejestrowanych wyborców, a przez to również najprawdopodobniej liczby osób oddających głos w wyborach. Na podstawie przykładu z Irlandii Północnej, gdzie w 2002 roku – po zniesieniu sporządzania rejestru wyborców na podstawie list wyborców tworzonych przez „gospodarza domu” i wprowadzeniu rejestracji indywidualnej – liczba rejestrujących się osób spadła o około 10%, można szacować, że brytyjski wariant systemu dobrowolnej rejestracji przyczynia się do zwiększenia liczby zarejestrowanych o blisko jedną dziesiątą.

Wadą systemu brytyjskiego, zdecydowanie przeważającą nad korzyścią płynącą ze zwiększonej partycypacji wyborczej, jest jednak większe niebezpieczeństwo oszustw wyborczych. Możliwość rejestracji przez „gospodarza domu” współmieszkańców bez okazania ich osobistych identyfikatorów prowadzi do nadużyć – rejestracji dodatkowych osób. Osoba rejestrująca może następnie spróbować zagłosować za tych wyborców, co w wypadku głosowania korespondencyjnego jest jak najbardziej możliwe<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej z 8 czerwca 2003 roku stanowiło dotychczas jedyne głosowanie, w którym można było tworzyć obwody głosowania w domach studenckich.

<sup>11</sup> K. Skotnicki, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii* [w niniejszym tomie].

Rozpatrując różne warianty systemu dobrowolnej rejestracji, należy wspomnieć także o systemie obowiązkowej rejestracji, który obowiązuje na przykład w Nowej Zelandii. Trzeba jednak pamiętać, że obowiązek zarejestrowania się wyborcy nie oznacza obowiązku udziału w głosowaniu. Taka decyzja ustawodawcy nie spowodowałaby więc raczej zwiększenia frekwencji wyborczej, być może nawet by ją zmniejszyła. Naturalna niechęć ludzi (szczególnie Polaków) do wykonywania różnych czynności pod przymusem może spowodować, że jeśli nawet wyborca zamierzał zagłosować, to pod wpływem tego obowiązku zmieni zdanie.

System dobrowolnej rejestracji ma jeszcze – poza wymienionymi już ułomnościami – jedną istotną wadę. Rozwiązanie to wymaga bowiem ustanowienia granicznej daty, do której wyborcy mogą się rejestrować. Okres między zakończeniem rejestracji a dniem głosowania musi być odpowiednio długi, aby można było opracować i wydrukować karty do głosowania. Najczęściej zamknięcie rejestracji następuje na około 30 dni przed dniem głosowania.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na system rejestracji wyborców w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Wyjątkową cechą amerykańskiego prawa wyborczego, podobnie zresztą jak każdej gałęzi prawa, są różnice występujące w poszczególnych stanach. Ostatni dzień rejestracji przypada w różnych terminach, na przykład tylko do trzydziestego dnia przed głosowaniem mogą się rejestrować wyborcy w Missisipi i Północnej Karolinie, podczas gdy w stanie Vermont można się rejestrować jeszcze w piątym dniu przed głosowaniem. Dodatkowo ostatnio rośnie liczba stanów stosujących tzw. *Vote Day Registration*, czyli rejestrację w dniu głosowania. Pierwszy wprowadził taką możliwość stan Maine w 1973 roku, a następnie uczyniły tak stany: Minnesota, Wisconsin, Oregon, Ohio, New Hampshire, Montana, Iowa. Z kolei w Północnej Dakocie instytucja ta jest nazywana *Same Day Registration*, gdyż możliwość rejestracji istnieje nie tylko w dniu wyborów, ale także w dniu wcześniejszego głosowania. Jak wyliczono, wprowadzenie omawianej możliwości głosowania zwiększyło frekwencję o około 10%<sup>12</sup>, a dodatkowo zmniejszyło liczbę wydawanych tzw. *provisional ballots*, czyli tymczasowych kart do głosowania. Karty te zostały wprowadzone na mocy *Help Vote America Act*<sup>13</sup> i są wydawane wyborcom, którzy nie są umieszczeni w rejestrze, ale utrzymują, że powinni się w nim znajdować. Wyborcom tym wydaje się tzw. tymczasowe karty do głosowania, które zostają uwzględnione, jeśli się okaże, że wyborca

<sup>12</sup> W 2000 roku w amerykańskich stanach umożliwiających rejestrację w dniu głosowania frekwencja wyniosła 75,1%, podczas gdy w pozostałych stanach osiągnęła 63,2%. W wyborach w 2004 roku frekwencja wyniosła odpowiednio 68,2% oraz 59,2% – por. [www.demos.org](http://www.demos.org) [dostęp: 20 maja 2009 roku].

<sup>13</sup> *United States of America. General Election 4 November 2008. OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, s. 16–17.



omyłkowo nie znalazł się w rejestrze<sup>14</sup>. W amerykańskich stanach umożliwiających rejestrację w dniu głosowania nie odnotowano wzrostu liczby oszustw wyborczych i wypadków podwójnego głosowania, a koszty utrzymania rejestru znacznie spadły po jego skomputeryzowaniu, co pozwala sądzić, że możliwość ta zostanie wprowadzona wkrótce w większości stanów<sup>15</sup>. Za koniecznością szerszego jej wprowadzenia przemawiają dane z wyborów w 2000 roku, podczas których 3 miliony wyborców nie dopuszczono do głosowania w związku z brakiem rejestracji, a także dane z wyborów w 2004 roku, gdy wydano około 2 milionów *provisional ballots*.

Podsumowując, negatywnie oceniamy system dobrowolnej rejestracji wyborców. Arend Lijphart uważa tę instytucję – wraz z głosowaniem w dni robocze, zbyt dużą częstotliwością wyborów i nieproporcjonalnymi formułami wyborczymi – za elementy, które sprzyjają absencji, co tworzy wyborczą nierówność. Jego zdaniem, najważniejszym zadaniem współczesnej demokracji jest uczynienie głosowania tak równym, jak to tylko jest możliwe, a metodą osiągnięcia tego celu jest maksymalizacja uczestnictwa<sup>16</sup>. Realizacji tego postulatu z pewnością nie sprzyja rejestracja wyborców z własnej inicjatywy. W ten sposób do rozważań nad wyborem sposobu prowadzenia rejestru wyborców wkracza element demokratyzacji prawa wyborczego, stanowiąc kolejny argument przeciwko omawianemu systemowi. Wszystko to powoduje, że nie można polecić systemu dobrowolnej rejestracji jako rozwiązania właściwego dla polskiego prawa wyborczego.

## System sporządzania rejestru wyborców przez administrację podatkową

System polegający na sporządzaniu rejestru wyborców na podstawie danych urzędów podatkowych i przez administrację podatkową stosowano już wtedy, gdy nie istniały jeszcze formalne rejestry czy spisy wyborców. Na przykład we Francji niemal do końca XVIII wieku opłacanie podatków było jedyną formą weryfikacji tego, czy dany obywatel rzeczywiście mieszka

<sup>14</sup> Na marginesie warto zauważyć, że weryfikacja tymczasowych kart następuje w różnych terminach w poszczególnych stanach – od dwóch dni na Florydzie do 35 dni w Kalifornii. Jeśli różnica między liczbą głosów zdobytych przez kandydatów jest mniejsza niż liczba oddanych *provisional ballots*, następuje znaczne odsunięcie w czasie ogłoszenia wyników wyborów. W wyborach z 2008 roku taka sytuacja wystąpiła w Północnej Karolinie i Missouri.

<sup>15</sup> *United States of America. General Election 4 November 2008...*, *op. cit.*, s. 12–13; S. Carbó, B. Wright, *The promise and practice of election day registration*, [w:] *Excerpted from voting rights*, red. B.E. Griffith, American Bar Association Section of State and Local Government Law 2008, s. 65–79.

<sup>16</sup> A. Lijphart, *Comparative Politics and the Comparative Method*, „American Political Science Review” 1971, nr 65, s. 682–693.

i działa na określonym obszarze, gdyż nie istniały wtedy inne spisy ludności niż rejestry podatkowe<sup>17</sup>. Jednocześnie jednak Francja jest pierwszym państwem, w którym zaczęto sporządzać spisy wyborców (wówczas jeszcze nie rozróżniano rejestru i spisów wyborców, zresztą do dziś w większości krajów istnieje tylko jeden z tych wykazów). W literaturze podaje się informację, że pierwszy taki spis sporządzono przed wyborami w 1791 roku<sup>18</sup>. Praktyka zestawiania rejestru wyborców z wykorzystaniem danych z urzędów podatkowych jednak nie zanikła, przejęły ją bowiem kraje skandynawskie (Szwecja i Norwegia), w których listy uprawnionych do głosowania opracowują lokalne organy administracji podatkowej, przekazując je następnie komisjom wyborczym<sup>19</sup>.

W tym miejscu warto przedstawić podstawowe założenia szwedzkiego systemu rejestracji wyborców jako egzemplifikację wspomnianego sposobu sporządzania rejestru wyborców. W Szwecji rejestr wyborców jest sporządzany na podstawie rejestru cywilnego, którym jest rejestr wszystkich mieszkańców kraju prowadzony przez szwedzką administrację podatkową. Rejestr ten zawiera bazę danych, w której znajduje się między innymi: imię i nazwisko, adres miejsca zamieszkania, gmina, parafia, stan cywilny, obywatelstwo. Każda osoba znajdująca się w rejestrze ma osobisty numer identyfikacyjny. Informacje zawarte w bazie danych rejestru są przekazywane przez administrację podatkową do innych agencji rządowych, w tym także do Szwedzkiej Centralnej Komisji Wyborczej (Swedish Election Authority, SEA). Zawsze przed wyborami komisja ta sporządza rejestr wyborców – oddzielnie dla poszczególnych okręgów wyborczych – korzystając z danych z rejestru ludności. W rejestrze wyborców znajdują się nazwiska osób, które kwalifikują się do umieszczenia ich w tym zestawieniu na 30 dni przed dniem głosowania. Są oni uprawnieni do głosowania w regionie lub gminie, w której są zarejestrowani jako wyborcy. Do rejestru wyborców są także włączeni Szwedzi, którzy opuścili kraj w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Muszą oni jednak wyrazić chęć umieszczenia ich w rejestrze i poinformować o tym administrację podatkową nie później niż 30 dni przed dniem głosowania. Ta sama procedura obejmuje obywateli Unii Europejskiej zamieszkujących stale na terenie Szwecji i chcących w tym kraju oddać swój głos w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Procedura sporządzania rejestru wyborców w Szwecji przedstawia się następująco. Najpierw dane z nazwiskami wyborców uprawnionych do głosowania w wyborach są zapisywane w specjalnych bazach komputerowych

<sup>17</sup> B. Zdaniuk, *Wybory parlamentarne we Francji 1789–1914. Problem reprezentatywności wyboru*, Warszawa 2005, s. 37–38.

<sup>18</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym – zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 214.

<sup>19</sup> M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 83.

lokalnych urzędów podatkowych. Dane te trafiają następnie do urzędów podatkowych w regionach, później zaś do centralnego urzędu podatkowego, ciągle podlegając aktualizacji. W ten sposób przed zbliżającymi się wyborami Szwedzka Centralna Komisja Wyborcza otrzymuje od administracji podatkowej rejestr wyborców w formie elektronicznej, który – po odpowiednim opracowaniu – dostarcza do lokali wyborczych.

Rejestr ludności, stanowiący podstawę rejestru wyborców, jest zarządzany i nieustannie aktualizowany przez lokalne urzędy administracji podatkowej. W ciągu dnia sieć komputerowa lokalnego urzędu podatkowego w gminie, urzędu w regionie i urzędu centralnego są połączone w trybie *on-line*, co pozwala na stałe aktualizowanie danych. Dostęp do rejestru ludności jest zapewniony w formie elektronicznej za pośrednictwem strony internetowej. Rejestr wyborców stanowi zatem wyciąg z aktualnego rejestru ludności. Szwedzka Centralna Komisja Wyborcza drukuje karty do głosowania dla tych wyborców, którzy mają prawo do głosowania w danych wyborach, i wysyła je na adres znajdujący się w rejestrze ludności. Karty do głosowania są rozsyłane w takim okresie, aby dotarły do wyborców najpóźniej na 18 dni przed dniem głosowania. Karty do głosowania zawierają następujące dane:

- imię i nazwisko wyborcy oraz jego numer w rejestrze wyborców,
- informacje, w jakich wyborach dany wyborca może uczestniczyć (jest to szczególnie istotne w wypadku przeprowadzania więcej niż jednego głosowania w tym samym dniu),
- adres lokalu wyborczego, do którego jest przypisany wyborca, oraz godziny głosowania obowiązujące w tym lokalu.

W dniu głosowania wyborca musi okazać kartę do głosowania przed komisją wyborczą lub przedstawić dowód tożsamości. W tym ostatnim wypadku urzędnik odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów podejmuje procedurę weryfikacji tożsamości wyborcy. Każda osoba zamieszkała na terenie właściwości lokalnego urzędu podatkowego ma prawny obowiązek informować urząd o zmianie miejsca zamieszkania lub o zmianie imienia czy nazwiska. Lokalny urząd podatkowy aktualizuje dane w rejestrze ludności również na podstawie informacji z innych instytucji państwowych, jak Urząd Ubezpieczeń Społecznych czy Policja. Wyborcy mogą weryfikować zgodność danych zawartych w rejestrze w siedzibie lokalnego urzędu podatkowego. Korekty tych danych wyborcy mogą zgłaszać pisemnie nie później niż 12 dni przed dniem głosowania. Rejestry wyborców są przekazywane miejskiej komisji wyborczej. Każdy zarejestrowany mieszkaniec ma numer identyfikacyjny składający się z 12 cyfr. Rejestr ludności jest co pewien czas sprawdzany pod względem zgodności ze stanem faktycznym. Gwarancją poprawności danych zawartych w rejestrze jest ponadto możliwość „przetestowania” elektronicznego rejestru wyborców w lokalnym urzędzie podatkowym – rejestr

jest powszechnie dostępny, z wyjątkiem sytuacji, gdyby osoba chcąca uzyskać dane mogłaby wyrządzić szkodę osobie, której informacje te dotyczą.

Koszty sporządzania rejestru wyborców w Szwecji są stosunkowo niskie. W 2003 roku wydatki na zakup od administracji podatkowej rejestru wyborców w związku z przeprowadzaniem referendum w sprawie przystąpienia nowych państw do Unii Europejskiej wyniosły 64 tysiące dolarów amerykańskich. Koszt sporządzenia na podstawie rejestru list wyborców dla poszczególnych lokali wyborczych wyniósł z kolei 38,4 tysiąca dolarów amerykańskich. Największe wydatki – 1,728 miliona dolarów amerykańskich – wiązały się z drukiem i wysyłką kart do głosowania. W koszty te nie wlicza się jednak wydatków związanych z zatrudnieniem w administracji podatkowej osób obsługujących system rejestracji ludności. W 1997 roku zatrudniano 617 osób zaangażowanych w obsługę tego systemu, co pochłaniało środki w wysokości 48,768 miliona dolarów amerykańskich.

O referencyjności i dokładności systemu rejestru ludności stanowiącego podstawę rejestru wyborców świadczą wyniki kontroli przeprowadzonej w 1997 roku, która w rejestrze wyborców ujawniła tylko 1,7 błędnych danych na 1000, co stanowi błąd rzędu 0,17%, podczas gdy uznaje się, że błąd rzędu 2% jest jeszcze dopuszczalny<sup>20</sup>.

System sporządzania rejestru wyborców przez administrację podatkową należy ocenić wyjątkowo pozytywnie, przede wszystkim z dwóch względów:

- nie generuje on wysokich kosztów,
- zapewnia wysoki stopień dokładności danych, co powinno być najważniejszą cechą rejestru wyborców, stanowi to bowiem jedną z głównych gwarancji wyborów powszechnych.

Na marginesie warto zauważyć, że system ten zyskuje dodatkowy atut – w państwie, w którym wprowadzono by obowiązek wyborczy sankcjonowany karą pieniężną, karę tę administracja podatkowa mogłaby łatwo ściągnąć.

Odnosząc się do możliwości zastosowania tego systemu w polskim prawie, należy przede wszystkim zauważyć, że polska administracja podatkowa nie prowadzi, tak jak administracja szwedzka, rejestracji wszystkich mieszkańców kraju. Ponadto wdrożenie tego systemu nie rozwiązywałoby problemu ustalenia aktualnego miejsca zamieszkania obywateli.

## Elektroniczny rejestr wyborców

System elektronicznego rejestru wyborców można omawiać raczej z punktu widzenia teorii niż praktyki, stanowi on bowiem dość innowacyjne rozwiąza-

<sup>20</sup> *Sweden – voter registration case study* – por. <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/SE/sweden-voter-registration-case-study.pdf/view> [dostęp: 20 maja 2009 roku].

nie. Wprowadzenie w pełni z informatyzowanego rejestru PESEL, w którym znajdowałyby się dane niezbędne do sporządzenia rejestru wyborców, wydaje się elementem umożliwiającym i przyspieszającym utworzenie takiego rejestru. Oczywiście warunkiem jest rozwiązanie wspomnianego już problemu aktualizowania danych o miejscu zamieszkania w związku z planowaną likwidacją rejestracji miejsca zamieszkania obywateli. Na początek konieczne jest jednak wyjaśnienie, co należy rozumieć pod pojęciem elektronicznego rejestru wyborców. Należy rozróżnić dwa terminy:

- elektroniczny rejestr, który ma na celu jedynie zwiększenie sprawności procesu prowadzenia rejestracji (dalej: „rejestr skomputeryzowany”) – rejestr ten ułatwiałby uzyskiwanie i wymianę danych, ale nie mógłby być bezpośrednio wykorzystywany podczas głosowania,
- elektroniczny rejestr, który jest w praktyce wykorzystywany podczas wyborów w związku ze stosowaniem elektronicznych urn wyborczych czy głosowania przez Internet (dane o tym, że konkretna osoba już zagłosowała, trafiają do systemu informatycznego, co uniemożliwia jej oddanie głosu w innym lokalu wyborczym) – rejestr taki byłby szczególnie przydatny podczas wyborów, w których cały obszar wyborczy jest jednocześnie jednym okręgiem wyborczym. Zapobiegałoby to ponownemu głosowaniu wyborców bez konieczności sporządzania oddzielnych spisów wyborców, do których należałoby się dopisywać lub też pobierać zaświadczenia o prawie do głosowania. Ułatwiłoby to z pewnością wyborcom uczestnictwo w wyborach, gdyż nie wymagałoby od nich takiego zaangażowania, jak obowiązujące metody umożliwiające głosowanie poza miejscem zamieszkania, i niewątpliwie sprzyjałoby zwiększeniu partycypacji wyborczej.

Na możliwość utworzenia elektronicznego rejestru wyborców w drugim z wymienionych znaczeń wskazywał już w 2005 roku kierownik Krajowego Biura Wyborczego Kazimierz W. Czaplicki, twierdząc, że biuro „podejmuje próby związane z wprowadzeniem głosowania elektronicznego. Podstawowym według nas instrumentem jest elektroniczny rejestr wyborców. To on umożliwi sprawdzenie, czy dana osoba ma prawa wyborcze, zagłosowanie z każdego miejsca i zarejestrowanie głosu, tak aby uniemożliwić głosowanie podwójne. Koszt takiego oprogramowania dla gmin pozwalającego na stworzenie elektronicznego rejestru wyborców według naszych szacunków wynosi około 1,6 mln zł”<sup>21</sup>. Odnosząc się do ostatniego zdania przywołanej wypowiedzi, należy zauważyć, że wymienione 1,6 miliona złotych nie jest dużą kwotą, szczególnie gdy porówna się ją z wydatkami w wysokości ponad 71 milionów złotych, jakie poniósł budżet państwa na przygotowanie i przeprowadzenie

<sup>21</sup> Wypowiedź Kazimierza W. Czaplickiego [w:] *Dyskusja panelowa...*, op. cit., s. 36.

wyborów do Sejmu i Senatu z 21 października 2007 roku<sup>22</sup>. Z wypowiedzi Kazimierza W. Czaplickiego wynika także, że administracja wyborcza zamierza wprowadzić rejestr elektroniczny, nie zaś rejestr skomputeryzowany, jaki istnieje już w wielu państwach.

„Zwykły” rejestr skomputeryzowany funkcjonuje na przykład w Danii. Rejestr ten jest oparty na narodowym rejestrze cywilnym (zarządzanym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych), do którego władze miejskie dostarczają informacje o zgonach, urodzeniach czy zmianach adresu (dane te obywatele mają obowiązek podać odpowiednim władzom w ciągu 30 dni od zaistnienia określonego wydarzenia). W ten sposób rejestr wyborców jest automatycznie i systematycznie uzupełniany. Tym samym jedynie Duńczycy, którzy wyjechali za granicę, muszą przesłać do władz miejskich poprzedniego miejsca swojego zamieszkania wnioski o umieszczenie w rejestrze. Wydruk rejestru następuje 18 dni przed dniem głosowania. Wyborcy, którzy zmieniają miejsce zamieszkania po tym dniu, nie mogą dopisać się do rejestru w nowym miejscu zamieszkania. Zmiany w rejestrze wyborców są możliwe tylko w wyliczonych sytuacjach: emigracji, śmierci i utraty lub uzyskania praw wyborczych. Korekt w rejestrze dokonuje się odrębnie<sup>23</sup>.

Analizując rozwiązanie przyjęte w Danii, w którym wykorzystuje się skomputeryzowany rejestr wyborców, nie zaś – jak planuje polska administracja wyborcza – rejestr elektroniczny, trzeba zauważyć, że w systemie duńskim nie tylko istnieje rejestr cywilny, ale obywatele mają także obowiązek informowania o zmianie miejsca zamieszkania. Można się zatem obawiać, czy obieg informacji w ramach nowego rejestru PESEL rzeczywiście zapewni kompletność danych wszystkich rejestrów funkcjonujących w jego ramach, a przede wszystkim – czy będzie on „samowystarczalny” w zakresie danych dotyczących miejsca zamieszkania obywateli.

Wracając do planowanego wprowadzenia w Polsce rejestru elektronicznego, istotne jest ustalenie, kto miałby prowadzić ten rejestr, a kto byłby tylko jego administratorem – Państwowa Komisja Wyborcza czy może Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Warto tutaj przywołać zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie prawnych, praktycznych i technicznych standardów głosowania elektronicznego, które stanowią w pkt 30 załącznika nr II, że „jedynie osoby powołane przez organy wyborcze mają dostęp do centralnej infrastruktury, serwerów i danych elektronicznych”. W tym wypadku za dane elektroniczne należy również uznać elektroniczny rejestr wyborców, który mógłby stanowić podstawę prze-

<sup>22</sup> Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie w dniu 21 października 2007 r. wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Wyborczy” 2008, nr 3–4, s. 43.

<sup>23</sup> Por. [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org) [dostęp: 20 maja 2009 roku].

prowadzania wyborów i referendum elektronicznych. To zalecenie, a także art. 36 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący, że „Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów”, przemawia zdecydowanie za tym, aby to Państwowa Komisja Wyborcza sprawowała pieczę nad mogącym powstać w przyszłości elektronicznym rejestrze wyborców.

Jak już wspomniano, utworzenie elektronicznego rejestru wyborców byłoby prostsze po wdrożeniu nowego rejestru PESEL. Rejestr wyborców mógłby być wówczas jednym z rejestrów opracowywanych na podstawie danych z rejestru PESEL i stanowić jedyną podstawę uprawniającą do głosowania osób, które są w nim ujęte. Konieczne byłoby tylko odpowiednie oprogramowanie, które uwzględniałoby różny krąg osób uprawnionych do głosowania w poszczególnych wyborach i referendach. Pozostawałoby jeszcze rozwiązanie kwestii wyborców mieszkających za granicą i obywateli Unii Europejskiej stale zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w wypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów do rad gmin oraz na urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Rozpatrując problem głosowania za granicą, należy przyjąć, że obowiązujący tam system rejestracji powinien być zachowany. W stosunku do obywateli Unii Europejskiej zamieszkujących w Polsce – jeśli byłoby to tylko technicznie wykonalne – najlepszym rozwiązaniem byłoby zachowanie systemu dobrowolnej ich rejestracji w określonym terminie przed dniem głosowania, co zostałoby uwzględnione w rejestrze elektronicznym. Bardziej realne wydaje się jednak sporządzanie odrębnych spisów wyborców na podstawie dobrowolnej rejestracji. Nie sprawiłoby to większych trudności organizacyjnych, gdyż głosowanie tradycyjne z wielu względów musiałoby i tak być utrzymane, a urny elektroniczne, przynajmniej na początku, stanowiłyby tylko alternatywę dla głosowania tradycyjnego. Konieczne byłoby więc również zachowanie tradycyjnych spisów wyborców opracowywanych na podstawie rejestru.

Należy się także zastanowić nad ewentualnością swobodnego wyboru miejsca dokonania aktu głosowania, czyli oddania głosu w dowolnym lokalu wyborczym obwodowej komisji wyborczej, która mogłaby być możliwa do wprowadzenia dzięki elektronicznemu systemowi przesyłu danych. Zapewniałoby to w większym stopniu niż obecnie przestrzeganie równości wyborów w znaczeniu formalnym, czyli uniemożliwienie wyborcy oddania wielu głosów w różnych lokalach wyborczych. Umożliwienie wyborcy oddania głosu w dowolnym lokalu wyborczym na terenie całego kraju byłoby jednak złamaniem zasady równości w znaczeniu materialnym, czyli równej siły głosu. Dlatego też wolność wyboru lokalu, w którym wyborca chciałby oddać swój głos, powinna dotyczyć tylko wyborów prezydenckich i referendum

ogólnokrajowego, w których okręgiem wyborczym jest obszar państwa. Pod tym kątem musiałby też być zaprogramowany system informatyczny.

Inna sytuacja występuje w wypadku rejestru skomputeryzowanego, który nie może być jedyną podstawą uprawniającą do głosowania, gdyż krąg osób uprawnionych do udziału w głosowaniu w poszczególnych wyborach jest różny. Rodzi to konieczność sporządzania spisów wyborców na potrzeby konkretnych wyborów. Rejestr skomputeryzowany służyłby zatem jedynie sprawnemu sporządzaniu możliwie najbardziej wiarygodnych spisów wyborców.

Na pewną formę rejestracji dobrowolnej w ramach rejestru elektronicznego wskazuje Rada Europy, która w przywoływanych już zaleceniach, w pkt 40 załącznika nr I, wskazuje, że „należy rozważyć możliwość stworzenia elektronicznego rejestru oraz wprowadzenia mechanizmu pozwalającego na elektroniczne zgłoszenie się *on-line* przez wyborcę w celu zarejestrowania się w rejestrze”. Z kolei według pkt 41, „w wypadkach, gdy następuje odstęp czasowy między rejestracją wyborcy a okresem głosowania, należy uregulować odpowiednią procedurę poświadczania tożsamości wyborcy”. Wydaje się, że Rada Europy dopuszcza możliwość dobrowolnej rejestracji przez Internet, dostrzegając jednocześnie problem związany z aktualizacją danych po dacie rejestracji wyborców.

W związku z planowanym stworzeniem elektronicznego rejestru wyborców warto rozważyć możliwość wprowadzenia głosowania elektronicznego za pomocą zmechanizowanych urn wyborczych<sup>24</sup>. Rozwiązanie to ma następujące zalety:

- uniemożliwienie oszustw i manipulacji, w tym odsprzedawania kart do głosowania czy nadużyć członków obwodowych komisji wyborczych (oszustwa wyborcze stają się trudniejsze i bardziej skomplikowane pod względem technicznym),
- zmniejszenie liczby członków obwodowych komisji wyborczych w związku z ograniczeniem zakresu zadań, którymi będą obciążone te komisje,
- umożliwienie wyborcom szybszego oddania głosu (jak pokazuje przykład wyborów z zastosowaniem elektronicznych urn wyborczych, nie powinno to trwać dłużej niż 25 sekund),
- brak możliwości oddania nieważnego głosu,
- przy zastosowaniu urny zmechanizowanej zmniejsza się – przynajmniej początkowo – absencja wyborcza, dzięki czemu następuje wzmocnienie legitymizacji wybranych przedstawicieli (zaobserwowano, że wyborcy są ciekawi nowego sposobu głosowania i tłumnie odwiedzają lokale wyborcze podczas pierwszego głosowania z wykorzystaniem nowego rozwiązania),

---

<sup>24</sup> Taki sposób głosowania wprowadzono już kilkanaście lat temu w Brazylii i Paragwaju – zob. R. Dendia, *Głosowanie elektroniczne w Paragwaju...*, *op. cit.*



- członkowie komisji wyborczych mogliby pracować krócej i w bardziej dogodnej porze, dotychczas zdarza się bowiem, że nierzadko muszą przebywać w lokalu wyborczym z małymi przerwami od wczesnych godzin porannych aż do godzin nocnych – możliwość taka powstałaby w związku z elektronicznym systemem przeliczania głosów,
- szybsza informacja o wynikach głosowania.

Mimo powszechnego przekonania, że głosowanie elektroniczne zapobiega oszustwom, sporadycznie mogą się zdarzyć poważniejsze incydenty niż na przykład mechaniczne niszczenie kart przez członków obwodowych komisji wyborczych czy oddawanie głosu za osoby, które nie stawily się na głosowanie<sup>25</sup>. Podobne nadużycia mogą wystąpić również w elektronicznym rejestrze wyborców. Wydaje się więc, że powinna istnieć możliwość weryfikacji danych zawartych w rejestrze. Dobrym rozwiązaniem jest udostępnienie tych informacji w Internecie, aby każdy mógł się przekonać, czy figuruje w spisie oraz czy nie znajduje się tam ktoś, kto nie ma prawa do udziału w głosowaniu (z zachowaniem, rzecz jasna, standardowej procedury, jaką jest udostępnianie tego typu danych w gminach). Taki sposób uzyskiwania dostępu do informacji z rejestru nie stanowiłby naruszenia danych osobowych i w zasadzie nie różniłby się pod tym względem od obecnie obowiązującego systemu udostępniania danych.

Dodatkowo warto się jeszcze zastanowić nad wprowadzeniem specjalnych zawiadomień o nadchodzącym głosowaniu, w których byłyby zawarte podstawowe informacje o zbliżających się wyborach<sup>26</sup> i które stanowiłyby jednocześnie formę kontroli poprawności danych zawartych w rejestrze elektronicznym przez samego zainteresowanego wyborcę. Zawiadomienia takie powinny trafiać do wyborców przynajmniej 30 dni przed wyborami i zawierać następujące elementy:

- potwierdzenie, że dana osoba figuruje w spisie wyborców utworzonym na podstawie rejestru wyborców, oraz informację o możliwości zweryfikowania danych dotyczących innych wyborów i omówienie trybu reklamacyjnego,
- przypomnienie o zbliżających się wyborach, w tym dokładne wskazanie, gdzie mieści się lokal wyborczy konkretnego wyborcy, w jakich godzinach jest on czynny i jak wygląda mechanizm głosowania,

<sup>25</sup> Szczególnie dużo przykładów błędnych wyników głosowania w wyborach przeprowadzanych przy użyciu urn elektronicznych można czerpać z praktyki wyborów w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Szerzej – zob. R. Balicki, E. Preisner, *E-voting – szanse, możliwości, zagrożenia*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu”*. Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.

<sup>26</sup> Zob. A. Sokala, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 37 – [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl) [dostęp: 20 maja 2009 roku].

- związane materiały wyborcze komitetów wyborczych startujących w wyborach (element dodatkowy).

Należy podkreślić, że oprócz informacji o umieszczeniu obywatela w rejestrze zawiadomienia te stanowiłyby dobry sposób na dostarczenie urzędowego druku, który byłby podstawą głosowania korespondencyjnego – oczywiście w wypadku wprowadzenia tego rozwiązania.

## System głosowania elektronicznego

Wprowadzenie elektronicznych urn wyborczych (nazywanych także głosomatami lub wotomatami) wbrew pozorom nie spowoduje zwiększenia nakładów na przeprowadzenie wyborów. Co prawda wszystkie etapy wdrożenia tego systemu pochłonęłyby znaczne środki finansowe, ale w następstwie przeprowadzonych zmian wyraźnie zmniejszyłyby się koszty wyborów (między innymi dzięki rezygnacji z kart do głosowania, a także likwidacji obwodowych komisji wyborczych, które generują największe koszty, lub przynajmniej ograniczeniu liczby członków tych komisji<sup>27</sup>). W państwach, które już wprowadziły elektroniczny system głosowania, wyborcy korzystają z karty identyfikacyjnej wydawanej specjalnie na potrzeby wyborów. W Polsce funkcję takich kart mogłyby z powodzeniem pełnić nowe dowody osobiste, które – jak się planuje – mają mieć wbudowany specjalny chip z elektronicznym zapisem danych. Pozwoliłoby to uniezależnić miejsce oddania głosu od miejsca zamieszkania wyborcy w wypadku likwidacji obowiązku rejestracji podstawowego miejsca zamieszkania obywatela.

Choć dyrektor Biura Informatyki Państwowej Komisji Wyborczej już w październiku 2002 roku zapowiadał, że w referendum akcesyjnym w 2003 roku Polacy będą oddawać głosy za pośrednictwem sieci 150 tysięcy głosomatów zlokalizowanych w całym kraju<sup>28</sup>, to jednak do dziś polskie doświadczenia w zakresie głosowania elektronicznego ograniczają się do prapreferendum europejskiego w Głuchołazach, przeprowadzonego 23 i 24 maja 2003 roku. Wówczas to w jednym z obwodów wyborczych umożliwiono wyborcom, oprócz tradycyjnego głosowania przy użyciu kart, głosowanie za pomocą wo-

<sup>27</sup> Tylko diety dla członków komisji obwodowych pochłaniają ponad jedną trzecią środków na przeprowadzenie wyborów. W wyborach do Sejmu i Senatu w 2007 roku przeznaczono na nie blisko 28 milionów złotych – por. *Informacja o wydatkach z budżetu państwa...*, s. 44.

<sup>28</sup> *Głosomaty już w przyszłym roku*, „Newsweek”, 27 października 2002 roku – <http://www.vagla.pl/skrypts/wybory.htm> [dostęp: 21 maja 2009 roku]

tomatów wyposażonych w ekrany dotykowe. Z urzędzeń tych skorzystało aż 80% wyborców<sup>29</sup>.

Wprowadzenie głosowania za pomocą głosomatów wymaga stworzenia specjalnego systemu, czyli sieci komputerowej, do której spływałyby wszystkie głosy oddane w kraju. System taki, dzięki automatycznemu przesyłaniu informacji o oddanych głosach, wyklucza możliwość wielokrotnego głosowania przez tego samego wyborcę. Rozwiązanie to pozwala więc zrezygnować z wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania<sup>30</sup> i decyzji o wpisaniu do rejestru czy dopisaniu do spisu. Duże koszty wdrożenia takiego systemu wiążą się przede wszystkim z koniecznością zakupu i obsługą oprogramowania, które zapewniałoby sprawność wymienionych operacji, a także umożliwiałoby oddanie głosu różnym kategoriom wyborców w ramach różnych głosowań. Byłoby to przedsięwzięcie bardzo skomplikowane pod względem logistycznym, ale jednocześnie zapewniłoby pełne wykorzystanie zalet elektronicznego rejestru wyborców, który w innym wypadku niewiele by znaczył.

Biorąc pod uwagę charakter zmian, jakie są konieczne w związku z rozważaną w Polsce likwidacją obowiązku rejestracji miejsca zamieszkania obywatela, warto przedstawić etapy wdrażania systemu głosowania elektronicznego proponowane przez amerykańską organizację California Internet Voting Task Force<sup>31</sup>.

Etap pierwszy: elektroniczne głosowanie w lokalu wyborczym – wyborca byłby zobowiązany do stawienia się w przypisanym mu lokalu wyborczym, w którym po okazaniu odpowiedniego dowodu tożsamości mógłby wykorzy-

<sup>29</sup> B. Czerniejewski, *Kręte ścieżki e-demokracji* – <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=63&Itemid=62> [dostęp: 21 maja 2009 roku]. Zob. także: <http://www.rm.f.pl/wiadomosci/?id=54454&loc=1>; <http://www.nukleon.pl/main.php?opcja=com&id=2717&zone=1> [dostęp: 21 maja 2009 roku].

<sup>30</sup> Jakkolwiek zaświadczenia o prawie do głosowania są gwarancją powszechności, to jednak stanowią tylko pewną możliwość, obciążoną trudnościami związanymi z koniecznością osobistego odbioru tego dokumentu w urzędzie gminy właściwym ze względu na miejsce stałego zamieszkania. Uproszczeniem tej procedury byłaby możliwość odebrania takiego zaświadczenia w dowolnym miejscu w kraju. Wprowadzenie takiego rozwiązania ułatwiłoby elektroniczny rejestr wyborców, a przy wykorzystaniu urn elektronicznych można by było nawet zrezygnować z zaświadczeń, choć dopiero po rezygnacji z głosowania tradycyjnego jako alternatywy dla głosowania elektronicznego. Aby wskazać, jak duży jest to problem, wystarczy spojrzeć na strukturę ludnościową w Warszawie, gdzie jest zameldowanych około 1,5 miliona osób, a mieszka z pewnością ponad 2 miliony osób. W ten sam sposób częściowo zostałby rozwiązany również problem absencji przymusowej osób niepełnosprawnych – osoby te nie musiałyby już składać wniosku o dopisanie do spisu wyborców (co jest dla nich dużym utrudnieniem) w obwodzie głosowania przystosowanym na ich potrzeby. Do czasu wprowadzenia głosowania internetowego osoby obłożnie chore nadal będą pozbawione możliwości realizowania swoich praw wyborczych.

<sup>31</sup> Por. M. Janiec, M. Drożdż, *e-voting – elektroniczne systemy głosowania* (część II), s. 15 – <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=20&Itemid=62> [dostęp: 21 maja 2009 roku].

stać do oddania głosu znajdujący się w komisji terminal komputerowy (głosomat). Terminal może być połączony z Internetem albo dane mogą być gromadzone lokalnie i przesyłane do komisji terenowej po zamknięciu lokali wyborczych. Na tym etapie musiałyby istnieć spisy wyborców dla każdej komisji wyborczej.

Etap drugi: elektroniczne głosowanie w dowolnym lokalu wyborczym – procedura wygląda tak samo jak w fazie pierwszej, aby jednak móc oddać głos, wyborca może się udać do dowolnej komisji wyborczej. Prowadzi to do uniezależnienia miejsca głosowania od miejsca zamieszkania wyborcy i wymaga stworzenia ogólnokrajowego rejestru wyborców, na co mogłoby pozwolić centralny rejestr PESEL. Na tym etapie istnienie spisów wyborców dla poszczególnych komisji obwodowych nie byłoby już konieczne.

Etap trzeci: zdalne głosowanie z wykorzystaniem „kiosków do głosowania” rozmieszczonych w miejscach publicznych – wyborcy mogliby korzystać ze specjalnych terminali służących do głosowania, dostępnych w różnych miejscach (na przykład w bibliotekach, w urzędach pocztowych, w centrach handlowych). Tożsamość głosujących byłaby weryfikowana za pomocą środków technicznych (na przykład karty chipowej, której funkcję mogłoby pełnić nowy dowód osobisty).

Etap czwarty: głosowanie zdalne z dowolnego urządzenia podłączonego do Internetu – wyborcy mogą głosować z dowolnego komputera lub innego urządzenia (na przykład telefonu komórkowego, telewizji interaktywnej) połączonego z Internetem<sup>32</sup>. Na tym etapie istnienie spisów wyborców również nie byłoby konieczne, choć należałoby zapewnić, żeby wyborcy oddawali swój głos na listy (kandydatów) w okręgu wyborczym, w którym głosują.

Polska może rozpocząć realizację etapu pierwszego, który mogłoby być wprowadzony niezależnie od funkcjonowania elektronicznego rejestru wyborców, lub od razu przejść do etapu drugiego, w którym jednak konieczne jest wcześniejsze wdrożenie elektronicznego rejestru wyborców.

Etap drugi wymaga szerszego omówienia, wiąże się on bowiem z uniezależnieniem miejsca głosowania od miejsca zamieszkania, pozwalając wyborcy oddać głos w dowolnym lokalu wyborczym obwodowej komisji wyborczej. Co prawda elektroniczny system przesyłu danych zapewnia – nawet w większym stopniu niż obecnie – przestrzeganie równości wyborów w znaczeniu formalnym (uniemożliwienie wyborcy oddania wielu głosów w różnych lokalach wyborczych), ale stanowi jednocześnie – o czym była już mowa – przełamanie zasady równości w znaczeniu materialnym, czyli równej siły głosu. Dlatego też dowolność w wyborze lokalu, w którym wyborca chciałby oddać swój głos, powinna dotyczyć jedynie wyborów prezydenckich i referen-

<sup>32</sup> *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, California Internet Voting Task Force 2000 – [www.sos/ca/gpv](http://www.sos/ca/gpv) [dostęp: 25 maja 2009 roku].

dum ogólnokrajowego, gdy okręgiem wyborczym jest całe państwo. Pod tym kątem musiałyby być także zaprogramowany system informatyczny.

Realizacja etapu trzeciego wymaga odpowiedniego przystosowania i szerokiego udostępnienia zaawansowanych technologicznie urn elektronicznych oraz dysponowania zwiększonymi środkami finansowymi w związku z umieszczeniem urn w miejscach publicznych, nie zaś tylko lokalach wyborczych. Konieczne byłoby również wyposażenie wyborców w specjalną kartę elektroniczną, która pozwoliłaby zweryfikować prawo danego wyborcy do udziału w głosowaniu. Warunek ten mógłby być spełniony po wprowadzeniu w Polsce nowych dowodów osobistych, które miałyby zawierać wbudowany chip z danymi zapisanymi w formie elektronicznej.

Wprowadzenie w Polsce czwartego etapu jest na razie zbyt odległą perspektywą, aby rozważać go tutaj szczegółowo.

Przedstawione wyżej potencjalne następstwa wprowadzenia elektronicznego rejestru wyborców z jednej strony pokazują, jak duże możliwości kryje w sobie rejestr elektroniczny, z drugiej jednak strony rodzą uzasadnioną obawę, że skala trudności wdrożenia części zaprezentowanych rozwiązań może się okazać zbyt wielka.

Społeczne konsekwencje zastąpienia tradycyjnego sposobu głosowania elektronicznym systemem oddawania głosów rozważał, przywoływany wcześniej, Arend Lijphart, wskazując, że wprowadzenie takiego rozwiązania może wpłynąć na strukturę głosujących – głównie w wyniku zwiększenia się frekwencji w tych grupach, dla których udział w wyborach stanie się bardziej dostępny. Przynajmniej w tym zakresie będzie to dotyczyć ludzi młodych lub często zmieniających miejsce pobytu. W rezultacie ich głos będzie się liczył bardziej niż dotychczas<sup>33</sup>. Świadomość tej zmiany mają również politycy, czego przykładem może być sytuacja w Estonii, gdzie planowane wprowadzenie głosowania za pośrednictwem Internetu zostało odłożone w czasie (z 2003 na 2005 rok), gdyż partie popierane przez elektorat wiejski w obawie przed utratą części głosów zablokowały wdrożenie tych rozwiązań<sup>34</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat skutków wprowadzenia zmian w sposobie głosowania, które wynikają z planowanej likwidacji obowiązku meldunkowego, należy wskazać dwa możliwe rozwiązania.

<sup>33</sup> M. Janiec, M. Drożdż, *e-voting...*, *op. cit.*, s. 17.

<sup>34</sup> W. Drechsler, *The Estonian e-voting laws discourse: paradigmatic benchmarking of Central and Eastern Europe*, s. 6 – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan009212.pdf> [dostęp: 25 maja 2009 roku].

Po pierwsze, można utrzymać obowiązek informowania na przykład urzędu gminy o miejscu zamieszkania, co jednak w rzeczywistości oznaczałoby inną formę meldunku. Trzeba jednak przyznać, że takie rozwiązanie byłoby znacznie mniej uciążliwe od obecnie stosowanego, szczególnie jeśli informację o miejscu zamieszkania można by przekazywać gminie za pośrednictwem Internetu. W ten sposób mógłby być także rozwiązany problem ustalania adresu do doręczeń – w wypadku przekazania błędnych danych albo zaniechania wykonania obowiązku informowania konsekwencje ponosiłby obywatel.

Po drugie, można wprowadzić jeden z przedstawionych wyżej systemów rejestracji wyborców. Wydaje się, że obecnie możliwe i wykonalne byłoby wdrożenie systemu dobrowolnej rejestracji. Poważna wada tego systemu tkwi jednak w niskiej partycypacji wyborczej, co jest ważne szczególnie w Polsce, gdzie wskaźnik ten należy do najniższych na świecie. Należy również wskazać, że ostateczny termin rejestracji w tym systemie musiałyby – ze względów organizacyjnych – przypadać przynajmniej na kilkanaście dni przed dniem głosowania (w Wielkiej Brytanii jest to 11 dni), co nie sprzyjałoby pełnej realizacji zasady powszechności wyborów.

Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że w przyszłości konieczna będzie zmiana systemu rejestracji wyborców na rejestr elektroniczny. Wynika to przede wszystkim z trzech wyraźnych tendencji, które nasiliły się ostatnio zarówno na świecie, jak i w Polsce:

- w większości krajów wyborca coraz mniej angażuje się w wybory i proces rejestracji,
- wyborcy są coraz bardziej mobilni,
- technologia staje się coraz bardziej dostępna.

Mimo wielu trudności, jakie mogą wystąpić w procesie tworzenia elektronicznego rejestru wyborców, należy konsekwentnie podejmować działania umożliwiające jego wdrożenie, co powinno doprowadzić do upowszechnienia głosowania elektronicznego, którego wprowadzenie – wobec coraz szerzej wykorzystywanej „demokracji elektronicznej” – wydaje się jedynie kwestią czasu.



*Krzysztof Skotnicki*

## Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Głosowanie korespondencyjne jest znane prawu wyborczemu w Wielkiej Brytanii od 1918 roku i wraz z głosowaniem przez pełnomocnika określa się je mianem głosowania nieosobistego. Możliwość korzystania z takiego sposobu głosowania była jednak początkowo bardzo ograniczona i przysługiwała jedynie wyborcom, którzy w dniu głosowania nie mogli przybyć do lokalu komisji wyborczej ze względu na pobyt poza krajem, z przyczyn natury zawodowej i zdrowotnej lub z innych podobnych powodów. Stale zmniejszająca się frekwencja wyborcza, widoczna zwłaszcza podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych, spowodowała, że ustawą *The Representation of People Act* z 2000 roku wprowadzono ułatwienie w możliwości głosowania korespondencyjnego (głosowanie korespondencyjne na żądanie). Z prawa tego mogą obecnie korzystać wszyscy wyborcy, którzy złożą w tym celu stosowny wniosek. Można wnioskować o przyznanie tego prawa na konkretne wybory, na czas określony, a nawet na czas nieokreślony (tzw. stały głos korespondencyjny).

Ułatwienie w możliwości głosowania korespondencyjnego spowodowało znaczny wzrost liczby osób głosujących w ten sposób. O ile podczas wyborów w 1997 roku korespondencyjnie głosowało 2% wyborców, o tyle w 2001 roku – już 4%, podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku

---

<sup>1</sup> Analiza powstała w kwietniu 2008 roku na podstawie opinii Komitetu Monitorującego (dostępnej na stronie [http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/electoral\\_fraud\\_UK\\_E.pdf](http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/electoral_fraud_UK_E.pdf)) Rady Europy. Została zaprezentowana na seminarium „Głosowanie korespondencyjne” zorganizowanym 13 maja 2008 roku w Warszawie przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu „Obserwatorium demokracji w Polsce”.



– 8,9% uprawnionych, a podczas wyborów w 2005 roku – blisko 12,1% wyborców.

Jednocześnie jednak wzrosło niebezpieczeństwo występowania nadużyć w trakcie wyborów. Potwierdziły to zresztą wydarzenia podczas wyborów lokalnych w 2004 roku, które znalazły finał w unieważnieniu 4 kwietnia 2005 roku wyników głosowania w dwóch okręgach wyborczych w wyborach do Rady Miasta Birmingham. Jest to jedna z największych władz lokalnych w Anglii i Walii, w której skład wchodzi 120 radnych wybieranych w 40 okręgach wyborczych (izbach), po trzech w każdej, przy czym kadencja trwa trzy lata i co roku odbywają się wybory jednej trzeciej składu. Blisko 33% ludności Birmingham to osoby należące do mniejszości etnicznych, dla których język angielski nie jest językiem ojczystym, a znaczną część tej społeczności stanowią muzułmanie. Ma to duże znaczenie, gdyż w Birmingham, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, rządziła Partia Pracy, która doprowadziła do zaangażowania państwa w wojnę w Iraku. Spodziewano się więc, że w okręgach zamieszkałych przez ludność muzułmańską Partia Pracy może mieć kłopoty w zdobyciu mandatów.

W Birmingham gwałtownie wzrastała liczba osób głosujących korespondencyjnie. O ile w 2001 roku wydano 7 tysięcy kart do głosowania korespondencyjnego, o tyle w 2002 roku – już blisko 20 tysięcy, w 2003 roku – prawie 28 tysięcy, a w 2004 roku – około 70 tysięcy, w tym niemal 40 tysięcy w ciągu dwóch ostatnich tygodni poprzedzających dzień głosowania. W dwóch okręgach wyborczych (izbach) – Bordesley Green i Aston – liczba wniosków o głosowanie korespondencyjne zwiększyła się przy tym odpowiednio o 900 i 1000%. Administracja wyborcza nie była nawet przygotowana na taką liczbę wniosków, stąd nie dochowano wszystkich wymaganych procedur lub dochowano je jedynie częściowo. W porównaniu z wyborami z 2003 roku frekwencja wyborcza w tych okręgach wzrosła odpowiednio o 100% w Bordesley Green i o ponad 350% w Aston, zdecydowanie zwiększyła się w nich również liczba głosów oddanych korespondencyjnie. Chociaż w obu okręgach dominuje ludność muzułmańska, zdecydowane zwycięstwo odnieśli przedstawiciele Partii Pracy. Wzbudziło to podejrzenia o popełnienie oszustwa wyborczego. Rozpatrujący protesty wyborcze komisarz wyborczy nie miał co do tego wątpliwości. Wprawdzie nie udało się ustalić dokładnej liczby sfałszowanych kart do głosowania, ale na podstawie przedstawionych dowodów (ekspertyzy grafologiczne, zatrzymania przez policję osób fałszujących karty do głosowania) oszacowano, że w Bordesley Green było ich z pewnością nie mniej niż 1,5 tysiąca, a prawdopodobnie znacznie ponad 2 tysiące, z kolei w Aston było ich nie mniej niż 1 tysiąc. W obu okręgach liczba głosów oddanych na kandydata, który zdobył mandat, i kandydata, który nie uzyskał mandatu, była mniejsza od minimalnej liczby sfałszowanych kart do głosowania, dlatego komi-

sarz wyborczy uznał, że oszustwo wyborcze wpłynęło w nich na wynik wyborów, i uznał je za nieważne. Zintensyfikowało to w Wielkiej Brytanii debatę polityczną na temat oszustw (fałszerstw) wyborczych i zagrożenia, jakie niesie to dla społeczeństwa. Jako rozwiązania, które w nieodpowiednim stopniu zapobiegają nadużyciom wyborczym, powszechnie wskazywano sposób sporządzania rejestrów wyborczych i głosowanie korespondencyjne.

## Rejestracja wyborców

W Wielkiej Brytanii nie ma centralnego rejestru wyborców – odpowiednie rejestry są prowadzone przez lokalną administrację. W Anglii i Walii sporządzają je wyznaczeni przez władze lokalne urzędnicy rejestru wyborczego, w Szkocji zajmują się tym asesory (oceniający) zatrudnieni przez Wspólne Izby Oceny, a w Północnej Irlandii prowadzi je Główny Komisarz Wyborczy. Ponieważ w Wielkiej Brytanii nie istnieją spisy obywateli, funkcję tę pełnią rejestry wyborców, które czasami są wykorzystywane także w innych celach, na przykład przy zakładaniu konta w banku czy ubieganiu się o pomoc z opieki społecznej.

Rejestry wyborców sporządza się na podstawie list wyborców tworzonych dla każdego gospodarstwa domowego przez głowę tego domu („gospodarza domu”). Pojęcie „gospodarstwo domowe” dotyczy budynku mieszkalnego, dlatego na potrzeby rejestracji wyborczej gospodarstwem domowym jest również na przykład dom studencki czy dom spokojnej starości. Głowa gospodarstwa domowego sporządza na stosownym formularzu listę wszystkich uprawnionych do głosowania i ponosi za nią odpowiedzialność. Jeśli formularz nie zostanie dostarczony w terminie lub jeśli zostaną w nim świadomie podane nieprawdziwe informacje, osobie przygotowującej listę grozi kara w wysokości 1 tysiąca funtów szterlingów, w praktyce jednak (szczególnie za niedotrzymanie terminu) jest ona rzadko stosowana.

Rejestr wyborców jest bardzo ubogi w informacje – zawiera jedynie imię (imiona) wyborcy i jego adres zamieszkania (stałego pobytu), ale nie odnotowuje innych danych, takich jak data urodzenia, brakuje w nim także podpisu osoby uprawnionej do głosowania. Wyborcy mogą wносить protesty przeciwko rejestrom, które uważają za błędne, w praktyce zdarza się to jednak rzadko.

Od 2001 roku wyborca może również sam dokonać zmiany w rejestrze poza rocznymi formularzami, co jest nazywane systemem rejestracji ciągłej. Rejestry wyborców są aktualizowane na podstawie takich zgłoszeń co miesiąc. Do 2006 roku (uchwalenie ustawy o administracji wyborczej) ostateczny termin rejestracji wyborców upływał sześć tygodni przed dniem głosowania, obecnie wynosi 11 dni.

Zakłada się poprawność danych zawartych w formularzach zgłoszeniowych, dlatego urzędnicy zajmujący się rejestracją wyborców nie mają prawa ich weryfikacji. Przy braku dodatkowych informacji byłoby to zresztą niemożliwe. Liczba zarejestrowanych wyborców stanowi podstawę wytyczenia granic okręgów wyborczych zapewniających zachowanie równości wyborów w znaczeniu materialnym.

Szczególnym rozwiązaniem jest również istnienie tzw. systemu przekazywania dalej, polegającego na tym, że wpisy do rejestru wyborczego są przenoszone na następny rok, nawet jeśli nie wpłynęła żadna nowa informacja. Ma to zapobiec świadomemu lub przypadkowemu skreśleniu wyborcy z rejestru, jednocześnie jednak prowadzi to do sytuacji, w której w rejestrze często figurują osoby zmarłe albo takie, które zmieniły miejsce stałego pobytu.

Rejestr wyborców jest publikowany i dostępny dla partii politycznych i kandydatów, może być również sprzedawany organizacjom komercyjnym. Z rejestru przeznaczonego do sprzedaży wyborca może usunąć swoje nazwisko (stąd nazwa „rejestr zmieniony”).

## Głosowanie korespondencyjne

Aby móc zagłosować korespondencyjnie, wyborca musi się ubiegać o wpisanie do rejestru wyborców nieobecnych. Rejestr ten składa się z dwóch części (sekcji), z których jedna jest przeznaczona dla głosujących przez pełnomocnika, a druga dla głosujących korespondencyjnie. Jak już wspomniano, obecnie z takim wnioskiem może wystąpić każdy wyborca, prawo to nie jest bowiem zastrzeżone wyłącznie dla niektórych grup obywateli. Wniosek można złożyć do 11 dni przed dniem głosowania (do 2006 roku było to nawet tylko pięć dni, ale – zwłaszcza przy dużej liczbie wniosków składanych na krótko przed dniem głosowania – występowały trudności z dostarczeniem kart do głosowania wyborcom i z ich zwrotem).

We wniosku (żądaniu) wyborca podaje: imię (imiona) i nazwisko, adres zameldowania, adres, pod który ma być wysłana karta do głosowania, oraz oświadczenie, czy wniosek dotyczy konkretnych wyborów, czasu określonego czy czasu nieokreślonego. Od 2006 roku osoba ubiegająca się o możliwość udziału w głosowaniu korespondencyjnym musi ponadto podać datę urodzenia, złożyć podpis i wskazać powód, dla którego karta do głosowania ma być wysłana na inny adres niż ten, pod którym wyborca jest umieszczony w rejestrze wyborców. Ponieważ prawo nie określa przyczyn uzasadniających wysłanie karty do głosowania pod inny adres, każdy powód jest dobry (nawet „bo tak jest mi wygodniej”).

Prawo nie przewiduje wzoru formularza, na którym powinien być składany wniosek o głosowanie korespondencyjne. Można to zatem uczynić dowolnie, w żądaniu muszą być jednak zawarte wszystkie wymagane elementy. Powszechną praktyką jest więc to, że partie polityczne i kandydaci opracowują własne wzory.

Chociaż wniosek musi być podpisany, nie istnieje możliwość zweryfikowania jego prawdziwości, gdyż w rejestrze wyborców nie ma wzoru podpisu. Fałszowaniu wniosków mają zapobiegać: pisemne potwierdzenie odebrania wniosku, pisemne potwierdzenie wszystkich decyzji dotyczących wniosku, przesyłanie potwierdzeń na adres, pod którym wyborca figuruje w rejestrze wyborców.

Do 2006 roku złożenie fałszywego wniosku o głosowanie korespondencyjne nie było przestępstwem. Dopiero podczas wyborów można sprawdzić, czy kartę do głosowania zwróciła ta sama osoba, która o nią wnioskowała.

Wyborca, który wystąpił z wnioskiem o głosowanie korespondencyjne, otrzymuje przed dniem głosowania „zestaw z kartą głosowania”. Zawiera on: kartę do głosowania, kopertę na kartę do głosowania, oświadczenie bezpieczeństwa, kopertę zwrotną na kartę do głosowania (włożoną do koperty na kartę do głosowania) i oświadczenie bezpieczeństwa. Zestaw jest wysyłany pocztą w wyraźnie rozpoznawalnych kopertach. Doświadczenie z wyborów w Birmingham pokazuje, że ułatwia to kradzież rozsyłanych zestawów.

Wyborca po wypełnieniu karty do głosowania umieszcza ją w przeznaczony dla niej kopercie i wraz z oświadczeniem bezpieczeństwa wkłada do koperty zwrotnej. Koperta zwrotna powinna trafić do przewodniczącego komisji wyborczej. Prawo nie precyzuje jednak, w jaki sposób ma to nastąpić. W praktyce jest przyjęte, że koperty mogą być zbierane i dostarczane przez partie polityczne i kandydatów, a więc ogólnie przez osoby, które nie powinny tego czynić. Jest to moment szczególnie sprzyjający popełnieniu fałszerstwa.

Po otrzymaniu kopert zwrotnych komisja wyborcza otwiera je i sprawdza oświadczenia bezpieczeństwa. Ustawa z 2006 roku nakazuje sprawdzenie co najmniej 20% oświadczeń i porównanie ich ze złożonymi wnioskami, w praktyce jednak w wielu komisjach są obecnie sprawdzane wszystkie oświadczenia. Istnieje nawet specjalny program, który pozwala porównać podpisy na formularzu i na oświadczeniu. Sprawdzenie oświadczeń zajmuje jednak dużo czasu, co znacznie wydłuża czas ustalenia wyników głosowania i wyborów.

Wszystkie karty do głosowania mają w Wielkiej Brytanii numer seryjny, który po ich wydaniu jest powiązany z wyborcą umieszczonym w rejestrze wyborców. Numer ten jest drukowany również na kopercie i na oświadczeniu bezpieczeństwa. Niewątpliwie jest to rozwiązanie, które może powodować ustalenie treści oddanego głosu, a więc naruszenie zasady tajności głosowania. Aby temu zapobiec, przewidziano rygorystyczne środki prawne uniemożli-

wiające takie działanie (może to nastąpić jedynie na mocy nakazu sądowego, na przykład w wypadku złożenia protestu wyborczego w celu udowodnienia oszustwa wyborczego). Rozważa się również zastąpienie łatwego do odczytania numeru seryjnego kodem kreskowym.

Komisja wyborcza po sprawdzeniu, czy na kopercie i na oświadczeniu bezpieczeństwa jest umieszczony ten sam numer, wyjmuje kartę do głosowania z koperty i wrzuca ją do urny wyborczej. Następnie urna do głosowania jest przenoszona do „centrum liczenia”, w którym karty do głosowania korespondencyjnego są liczone łącznie z kartami do głosowania oddanymi w dniu głosowania w lokalu wyborczym.

Do 2006 roku wyborca, który dowiedział się w lokalu wyborczym, że ktoś wystąpił za niego z wnioskiem o głosowanie korespondencyjne, nie mógł głosować, był więc pozbawiony czynnego prawa wyborczego. Podobnie działo się z wyborcami, którzy nie otrzymali karty do głosowania lub zgubili taką kartę. Obecnie w Anglii i Walii taki wyborca może w dniu głosowania do godziny 17.00 żądać wydania mu zastępczej karty do głosowania. Oddanie głosu na zastępczej karcie do głosowania unieważnia pierwotną kartę do głosowania, której wykrycie następuje na podstawie numeru seryjnego karty do głosowania.

## Rozwiązania przyjęte w Irlandii Północnej

Problem rejestracji wyborców i głosowania korespondencyjnego przedstawia się inaczej w Irlandii Północnej, w której naruszenia prawa wyborczego sprawiły, że w 2002 roku została wydana ustawa o oszustwie wyborczym.

Zgodnie z nową regulacją zniesiono sporządzanie rejestrów wyborców na podstawie list wyborców tworzonych dla każdego gospodarstwa domowego przez głowę tego domu, wprowadzając w to miejsce system rejestracji indywidualnej. Obecnie każda osoba, która ukończyła osiemnaście lat, ma obowiązek corocznego rejestrowania się. W zgłoszeniu poza imieniem (imionami) i nazwiskiem oraz adresem wnioskodawca musi również podać: datę urodzenia, numer ubezpieczenia krajowego (lub złożyć podpisaną informację, że takiego ubezpieczenia nigdy nie miał), informację o wszystkich adresach, na podstawie których ubiegał się o wpisanie do rejestru wyborców. Ustawa upoważniła jednocześnie Głównego Komisarza Wyborczego do sprawdzenia numeru ubezpieczenia krajowego w Agencji Bezpieczeństwa Społecznego (odpowiednik polskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Agencja może podać datę urodzenia osoby, jej płeć, adres zamieszkania i inne dane. Z kolei urzędnik wyborczy otrzymał prawo zadania pytania o datę urodzenia, co następnie jest weryfikowane. Brak którejkolwiek z tych informacji powoduje, że

urzędnik wyborczy nie rejestruje takiej osoby w rejestrze wyborców. Zgodnie z ustawą podanie we wniosku nieprawdziwych danych jest przestępstwem. Zniesiono również przekazywanie rejestru na następny rok.

Wprowadzenie indywidualnej rejestracji wyborców spowodowało zmniejszenie liczby zarejestrowanych wyborców o około 120 tysięcy osób (10%) w porównaniu z okresem, gdy rejestr był sporządzany na podstawie list wyborców z gospodarstw domowych. Oceniono jednak, że chociaż ustawa pozabawiła część potencjalnych wyborców możliwości głosowania, to jednak rejestr wyborców jest dzięki niej dużo dokładniejszy niż wcześniej. Niemniej spadek zarejestrowanych wyborców sprawił, że w 2005 roku przyjęto kolejną ustawę, która jednorazowo nakazała ponowne umieszczenie w rejestrze wyborców usunięte osoby uprawnione do głosowania. Należało jednak umieścić jednocześnie dane identyfikacyjne, a jeśli wyborca tego nie dopełnił – nie był rejestrowany.

Ustawa z 2002 roku nałożyła na wyborcę – w celu identyfikacji podczas głosowania – obowiązek przedstawienia dokumentu ze zdjęciem. Akceptowane jest zdjęcie w ważnym paszporcie brytyjskim lub europejskim, prawie jazdy wydanym w Wielkiej Brytanii albo w dokumencie wystawionym dla seniorów uprawnionych do bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej. Wyborcy, którzy nie posiadają żadnego z tych dokumentów, mogą ubiegać się o bezpłatne wydanie stosownego identyfikatora elektronicznego.

W Irlandii Północnej nie ma powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego na żądanie. Wyborca musi wskazać ważny powód takiej decyzji.

Brak danych statystycznych nie pozwala na ocenę, jak dalece nowa regulacja spowodowała zmniejszenie liczby oszustw wyborczych.

## Protesty (petycje) wyborcze

Wynik wyborów może być zakwestionowany zarówno przez kandydata, który nie został wybrany, jak i przez co najmniej czterech wyborców z danego okręgu wyborczego, przez złożenie protestu wyborczego. Podstawą protestu może być nielegalny wybór lub naruszenie uczciwości wyborczej.

Oszustwa wyborcze i naruszenie prawa wyborczego to przestępstwa i w świetle prawa wyborczego, i w prawie karnym. Każdy członek komisji wyborczej oraz każdy przedstawiciel społeczności, który powziął podejrzenie popełnienia oszustwa wyborczego, może złożyć doniesienie na policję. Policja była początkowo niechętna takim zgłoszeniom, obecnie jednak traktuje je w swoim działaniu jako jedno z najważniejszych zadań. W tym celu są organizowane nawet specjalne ośrodki i szkolenia.

Do unieważnienia wyborów może doprowadzić jedynie skarga wyborcza. Wybrany kandydat, który uzna, że dokonał naruszeń, musi zrzec się mandatu. Przewodniczący komisji wyborczej nie ma obowiązku i władzy, żeby ścigać naruszenia prawa wyborczego.

## Ocena systemu wyborczego w Wielkiej Brytanii w zakresie rejestracji wyborców i głosowania korespondencyjnego

Sposób rejestrowania wyborców i możliwość głosowania korespondencyjnego czynią system wyborczy w Wielkiej Brytanii bardzo podatnym na oszustwa wyborcze. Sprzyja temu zarówno rejestrowanie osób uprawnionych do głosowania na podstawie list wyborców sporządzanych w gospodarstwach domowych, jak i możliwość głosowania korespondencyjnego przez każdego wyborcę, który o to wystąpi, czyli bez żadnych ograniczeń.

Podstawowym problemem jest rejestracja wyborców z gospodarstw domowych bez osobistych identyfikatorów. Pozwala to dodać do listy wyborców nieistniejące osoby. Głowa domu musi wprawdzie co roku wypełnić odpowiedni formularz, ale urzędnicy zajmujący się rejestracją mają ograniczoną możliwość sprawdzenia tych nazwisk, a brak osobistych identyfikatorów skutecznie utrudnia działania weryfikacyjne. Jeśli liczba dopisanych nazwisk nie jest zbyt duża lub nie są one zbyt udziwnione, nie budzi to podejrzeń organów kontrolnych i takie fikcyjne osoby są uznawane i wpisywane do rejestru wyborców. Ponieważ na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym nie ma spisu obywateli, rejestr wyborców pełni jednocześnie taką funkcję i – jak już wspomniano – może stanowić podstawę założenia rachunku bankowego, uzyskania karty kredytowej lub pomocy społecznej. Dodanie fałszywej osoby do rejestru wyborców może więc także ułatwić dalsze fałszerstwa, a głosowanie przez taką osobę może mieć również na celu uwiarygodnienie jej istnienia.

Mało prawdopodobne jest wielokrotne głosowanie przez tę samą osobę w lokalu wyborczym, przede wszystkim ze względu na możliwość jej rozpoznania przez członków komisji wyborczej lub mężów zaufania. Inaczej jest jednak w wypadku głosowania korespondencyjnego. Istniejące wymagania – podpis, podanie daty urodzenia, podpisanie wniosku o głosowanie i oświadczenia bezpieczeństwa – nie zapobiegają bowiem oszustwom wyborczym. Wystarczy, że oszust będzie uważnie dopasowywać daty urodzenia i podpisy, a pozwoli mu to oddać głos za nieistniejącą osobę. Jest to możliwe zwłaszcza w wypadku świadomych działań partii politycznych czy kandydatów, chociaż wymaga dużych nakładów.

Oszustwu wyborczemu sprzyja także to, że wyborca może być zarejestrowany w więcej niż jednym lokalu wyborczym. Wielokrotne głosowanie jest wprawdzie niedozwolone i wymaga znacznego wysiłku, ale jednocześnie nie jest łatwe do odkrycia. Jeszcze trudniej jest stwierdzić wielokrotność głosowania korespondencyjnego, a takiego oszustwa można dokonać zdecydowanie prościej. Do 2006 roku wystąpienie z wnioskiem o głosowanie za innego wyborcę oznaczało przy tym nie tylko pozbawienie tej osoby możliwości głosowania, ale także pozwalało oddać głos na innego kandydata, nie mógł on bowiem ubiegać się o głos zastępczy. Obecnie sfałszowany głos zostanie odnaleziony i odrzucony, rozwiązanie to nie zapobiegnie jednak oszustwom wyborczym, gdyż stanie się tak jedynie wtedy, gdy wyborca zażąda głosu zastępczego – w innym wypadku nie ma on świadomości wystąpienia fałszerstwa (dzieje się tak często w grupach społecznych, dla których język angielski nie jest językiem ojczystym).

Niewątpliwie oszustwom wyborczym sprzyja możliwość zbierania głosów korespondencyjnych przez osoby trzecie, w tym reprezentujące partie polityczne i kandydatów. Fałszowanie głosów staje się w tym wypadku bardzo proste. Ułatwia to również dokonywanie niedozwolonych nacisków. Dzieje się tak zawsze, gdy wypełnianie kart do głosowania odbywa się poza lokalem wyborczym (i to nie tylko w Wielkiej Brytanii).

## Wybory w 2007 roku

Dnia 3 maja 2007 roku łącznie z wyborami lokalnymi odbyły się wybory szkockiego parlamentu i Krajowego Zgromadzenia w Walii. Chociaż były to pierwsze wybory objęte uregulowaniami ustawy z 2006 roku, to jednak w Szkocji przesunięto do następnych wyborów obowiązywanie postanowień o osobistych identyfikatorach. W praktyce liczba głosów korespondencyjnych jednak zmalała – na przykład w Birmingham z 70 075 w 2004 roku do 48 135 w 2007 roku, przy czym w okręgach (izbach), w których wydano najwięcej kart do głosowania korespondencyjnego, był to nawet spadek o 80%. Zdaniem komentatorów świadczy to o skali oszustw podczas wcześniejszych wyborów. Zarazem ocenia się jednak, że znacznie wzrosło zaufanie obywateli do procesu wyborczego. W praktyce – co już podkreślono – sprawdzano (poza Szkocją) wszystkie głosy korespondencyjne z identyfikatorami osobistymi, a nie tylko wymagane 20%. Wstępne statystyki pokazały, że w Walii średnio 6% kart nie pasowało do identyfikatorów, w Anglii zaś 4%, co niewątpliwie nadal jest zbyt wysokim wskaźnikiem.



## Rozwiązania brytyjskie w świetle standardów Rady Europy

Ponieważ Wielka Brytania podpisała i ratyfikowała zarówno Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak i Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, Komisja Monitorująca 18 kwietnia 2007 roku zdecydowała się wystąpić do Komisji Weneckiej z trzema pytaniami o zgodność ze standardami Rady Europy sposobu rejestracji wyborców, głosowania korespondencyjnego i stosowania odmiennych rozwiązań w różnych częściach kraju w Wielkiej Brytanii. Komisja Wenecka zajęła stanowisko na swojej 73. sesji plenarnej 14–15 grudnia 2007 roku (opinia o prawie wyborczym Wielkiej Brytanii – CDL-AD (2007) 046), uznając, że sama rejestracja przez gospodarstwa domowe nie narusza standardów Rady Europy, ale brak identyfikatorów osobistych sprzyja nieprawidłowościom i ułatwia oszustwa. Głosowanie korespondencyjne również nie narusza tych standardów, chociaż samo w sobie jest podatne na oszustwa, nie tylko w Wielkiej Brytanii. Dopuszczalne jest również różnicowanie prawa wyborczego w różnych częściach kraju, co znajduje szczególne uzasadnienie w Irlandii Północnej. Stosowana tam rejestracja indywidualna w większym stopniu odpowiada standardom Rady Europy. Nie jest zaś z nimi zgodna możliwość zbierania i dostarczania głosów korespondencyjnych przez osoby, które nie powinny tego czynić, zwłaszcza aktywistów partyjnych.

## Konkluzje i rekomendacje

Twórcy raportu uznają, że mimo spełniania większości standardów Rady Europy, brytyjski system wyborczy jest jednak wyjątkowo podatny na oszustwa wyborcze. Sprzyja temu szczególnie brak identyfikatorów osobistych, co ułatwia rejestrowanie fikcyjnych wyborców. Dlatego w całym państwie należy zastosować rozwiązania, jakie przyjęto dla Irlandii Północnej. Z mocy prawa muszą być również sprawdzane wszystkie karty do głosowania oddane korespondencyjnie. Chociaż więc wybory brytyjskie są demokratyczne, Komitet Monitorujący powinien poświęcać im więcej uwagi.

*Jarosław Zbieranek*

## Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich obywateli przebywających za granicą<sup>1</sup>

- Coraz więcej Polaków wyjeżdża na dłużej za granicę. Państwo polskie musi być żywotnie zainteresowane utrzymaniem z nimi więzi, między innymi starając się zaangażować ich w krajowe życie publiczne. Istotne jest jak najszersze zagwarantowanie polskim obywatelom przebywającym poza granicami kraju możliwości korzystania z ich konstytucyjnych praw – w tym praw wyborczych.
- Polscy obywatele przebywający za granicą rzadko uczestniczą w krajowych wyborach i referendach. Jedną z przyczyn jest niedostosowana do ich potrzeb procedura osobistego głosowania w nielicznych lokalach wyborczych.
- Konieczne jest wprowadzenie dogodnej procedury głosowania dla polskich wyborców przebywających za granicą. Rozwiązaniem najlepiej odpowiadającym ich potrzebom jest głosowanie korespondencyjne.
- Procedura głosowania korespondencyjnego jest z powodzeniem stosowana w wielu państwach europejskich w celu zapewnienia możliwości udziału w wyborach i referendach obywateli mieszkających poza granicami kraju.

### Wprowadzenie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej umożliwiło milionom Polaków swobodne osiedlanie się i podejmowanie zatrudnienia docelowo we wszystkich krajach Wspólnoty. Korzystają oni z tego uprawnienia. Następują dynamiczne zmiany w polskiej emigracji, która stała się liczna i zmienia swoją strukturę.

Państwo polskie musi być żywotnie zainteresowane utrzymaniem jak najściślejszych więzi ze swoimi obywatelami na obczyźnie. Stanowi to bez

---

<sup>1</sup> Analiza powstała w październiku 2007 roku w ramach projektu „Obserwatorium demokracji w Polsce”, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych jako rozbudowana wersja wcześniejszej analizy na ten sam temat, przygotowanej w marcu 2006 roku.

wątpienia duże wyzwanie, zwłaszcza że konieczne jest szybkie i elastyczne reagowanie na zmieniający się wymiar polskiej emigracji. Dotychczasowe mechanizmy komunikacji z krajem i uczestniczenia w polskim życiu publicznym przez Polonię muszą być dostosowane do nowych potrzeb i znacznie rozszerzone.

Wśród wielu wyzwań niezwykle istotne jest zapewnienie polskim obywatelom poza granicami kraju możliwości realnego korzystania z praw wyborczych i głosowania w krajowych wyborach i referendach.

## Niska frekwencja w Polsce, jeszcze niższa za granicą

Polacy przebywający za granicą niechętnie biorą udział w polskich wyborach. Frekwencja wśród tej grupy wyborców utrzymuje się na bardzo niskim poziomie i – co warto podkreślić – można ją uznać za znacznie niższą niż w kraju. Na przykład w Londynie i Edynburgu, w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2005 roku, spośród setek tysięcy Polaków przebywających w Wielkiej Brytanii, zagłosowało jedynie nieco ponad 4 tysiące wyborców. W wyborach parlamentarnych w 2007 roku frekwencję wyborczą wśród polskich obywateli przebywających poza granicami kraju szacowano na poziomie od kilku (!) do kilkunastu procent.

Polscy obywatele rezygnują z udziału w wyborach z różnych przyczyn: są rozgoryczeni i zniechęceni do polskiej polityki, nie znajdują odpowiedniej dla siebie oferty, czują się pozostawieni samym sobie przez państwo. Duża część wyborców nie głosuje, ponieważ napotyka trudne do przezwyciężenia bariery techniczne i organizacyjne, jakie wynikają z całkowicie niedostosowanych do ich potrzeb procedur głosowania. Wydaje się, że zmiana tych procedur jest możliwa do przeprowadzenia stosunkowo szybko – działania te mogą być pierwszym krokiem władz w procesie włączania obywateli do polskiego życia publicznego<sup>2</sup>.

## Głosowanie osobiste nie odpowiada potrzebom wyborców za granicą

Polacy przebywający za granicą mogą głosować tylko osobiście w lokalach wyborczych, które znajdują się najczęściej w polskich placówkach dyplomatycznych. Aby wziąć udział w głosowaniu, konieczne jest wcześniejsze wpisanie się do spisu wyborców prowadzonego przez właściwego terytorialnie kon-

<sup>2</sup> Szerzej – zob. *Emigrować i wracać – rekomendacje dla instytucji publicznych*, „Analizy i Opinie” 2006, nr 66.

sula (na przykład zgodnie z Ordynacją wyborczą do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej trzeba to uczynić najpóźniej w piątym dniu przed dniem wyborów).

Głosowanie osobiste należy uznać za procedurę niedostosowaną do potrzeb polskich wyborców przebywających za granicą. Przede wszystkim nie uwzględnia ona czynnika rozproszenia Polaków. Lokale wyborcze za granicą są nieliczne i zwykle tworzone w większych miastach, co dla wielu Polaków jest dużą niedogodnością, głosowanie wiąże się bowiem z koniecznością – często dość dalekiego – dojazdu na swój koszt. Innym problemem jest również brak informacji o obowiązku wcześniejszego dopisania się do spisu wyborców, a także o lokalizacji i godzinach otwarcia najbliższego lokalu wyborczego. Rozwój Internetu jest, co warto podkreślić, nieoceniony pod tym względem, ale znalezienie rzetelnej informacji wciąż wymaga od wyborcy uciążliwego przeglądania zasobów sieci, często zaś niezbędne jest jeszcze potwierdzenie uzyskanych wiadomości w polskiej placówce dyplomatycznej, co wiąże się z dodatkowymi komplikacjami.

W zderzeniu z realiami codziennego życia i często ciężkiej pracy bariery te przeważają nad poczuciem obywatelskiego obowiązku. U pewnej grupy wyborców mogą również wzmacniać przekonanie o tym, że polskie władze wykazują niewielkie zainteresowanie swoimi obywatelami przebywającymi za granicą, ponieważ nie potrafią im zapewnić dogodnych procedur korzystania z konstytucyjnych praw wyborczych.

## Głosowanie korespondencyjne dla obywateli przebywających za granicą – europejskim standardem

W przeważającej większości państw europejskich prawo wyborcze przewiduje dla obywateli co najmniej dwie procedury głosowania. Za rozwiązanie podstawowe uznaje się głosowanie osobiste w lokalu wyborczym, ale jest ono uzupełniane przez inne procedury, skierowane najczęściej do grup wyborców, którzy z różnych przyczyn nie mogą lub nie chcą uczestniczyć w wyborach w zwykły sposób. Są to przede wszystkim osoby niepełnosprawne, w zaawansowanym wieku, wyjeżdżające poza miejsce zamieszkania. Do tej grupy zalicza się również obywatele, którzy przebywają poza granicami macierzystego kraju. Dodatkowe procedury pozwalają skuteczniej zapewnić zasadę powszechności wyborów, cechuje je także duża elastyczność i dostosowanie do współczesnych potrzeb wyborców.

Badając regulacje różnych państw europejskich dotyczące udziału w wyborach obywateli przebywających poza granicami kraju, można stwierdzić, że najpopularniejszą i – jak się wydaje – najskuteczniejszą procedurą jest głoso-

wanie korespondencyjne. Co do zasady polega ona na tym, że wyborca otrzymuje odpowiednio wcześniej pocztą materiały wyborcze (kartę do głosowania), które po oddaniu głosu przesyła zwrotnie pod wskazany adres lokalu wyborczego (urzędu). W obrębie tej procedury można wyodrębnić niewielkie różnice związane ze stroną organizacyjną i techniczną, obejmujące między innymi zgłaszanie zamiaru skorzystania z korespondencyjnej metody głosowania, terminów uprzedniego przesłania wyborcy materiałów wyborczych, organów zajmujących się odbiorem przesyłek i liczeniem głosów. Różnice występują również w rodzaju głosowań, w których mogą wziąć udział wyborcy zamieszkujący za granicą (wybory parlamentarne, wybory prezydenckie, referenda). Można jednakże przyjąć, że procedura głosowania korespondencyjnego dla obywateli przebywających za granicą jest europejskim standardem, znanym w ustawodawstwie między innymi Austrii, Belgii, Bośni i Hercegowiny, Danii, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Szwajcarii, Szwecji, Wielkiej Brytanii<sup>3</sup>.

Warto zauważyć, że na wprowadzenie instytucji głosowania korespondencyjnego dla obywateli przebywających za granicą zdecydowały się państwa o różnym stopniu akceptacji dla tej procedury głosowania w wyborach krajowych.

Procedura ta jest stosowana w systemach wyborczych państw, które dla wyborców w kraju przewidują inne procedury głosowania (na przykład Belgia, Włochy<sup>4</sup>). W kilku państwach europejskich, wykazujących raczej wstrzeźliwy stosunek do metod oddawania głosu innych niż osobiste głosowanie w lokalu wyborczym, uznano jednak konieczność zapewnienia wyborcom przebywającym za granicą realnej możliwości udziału w wyborach i zdecydowano się wprowadzić dla nich instytucję głosowania korespondencyjnego na zasadzie uzasadnionego wyjątku. Przykładem jest ustawodawstwo Austrii – mimo ogólnie nieprzychylnych dla tej instytucji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uznano tam jednak konieczność jej zastosowania dla wyborców przebywających za granicą i wprowadzono ją<sup>5</sup>.

Warto dodać, że głosowanie korespondencyjne dla obywateli przebywających za granicą jest również ujęte w systemach prawa wyborczego państw, które z powodzeniem stosują tę procedurę także dla wyborców w kraju (Niemcy, Litwa).

<sup>3</sup> *Voting from Abroad*, Stockholm 2007, s. 23–24.

<sup>4</sup> *Głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie antycypowane i głosowanie drogą korespondencyjną w wybranych krajach europejskich i w Kanadzie*, Warszawa 2006, s. 6.

<sup>5</sup> J. Filip, *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu”*, Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 142.

Należy też podkreślić, że grupa państw europejskich zapewnia swoim obywatelom przebywającym poza granicami kraju kilka procedur głosowania do wyboru, w tym procedurę głosowania korespondencyjnego. Przykładem jest Estonia (obok głosowania osobistego w lokalu wyborczym – przedstawicielstwie dyplomatycznym – przewiduje się głosowanie korespondencyjne lub głosowanie elektroniczne) czy Szwecja (głosowanie osobiste w lokalu wyborczym – przedstawicielstwie dyplomatycznym, głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez pełnomocnika)<sup>6</sup>.

Głosowania korespondencyjnego dla swoich obywateli za granicą nie przewidują systemy wyborcze nielicznych państw, które wciąż dość rygorystycznie przestrzegają zasady głosowania osobistego w lokalu wyborczym i nawet wyjątkowo nie stosują innych procedur. Do państw tych należy między innymi Albania, Bułgaria, Chorwacja, Mołdawia, San Marino. W grupie tej znajduje się również Polska.

## Głosowanie korespondencyjne jako część systemu prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej

Propozycja wprowadzenia instytucji głosowania korespondencyjnego do polskiego systemu prawnego pojawiała się już kilkakrotnie w pracach nad nowelizacją prawa wyborczego w Polsce. Najpoważniejszą próbę podjęto w toku prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie 2003 i 2004 roku. Nowa procedura głosowania miała docelowo obejmować zarówno wyborców głosujących w kraju (bez ograniczeń), jak i Polaków przebywających za granicą. Propozycja została zgłoszona przez grupę posłów w bardzo późnej fazie prac legislacyjnych i zawierała wiele niedociągnięć technicznych, nie przeprowadzono również odpowiednich analiz i ekspertyz. Wszystko to zdecydowało ostatecznie o jej odrzuceniu.

Prace nad wprowadzeniem procedury głosowania korespondencyjnego dla polskich obywateli przebywających poza granicami kraju podjął rząd Jarosława Kaczyńskiego<sup>7</sup>.

Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego wydaje się podzielona w kwestii zgodności głosowania korespondencyjnego z konstytucyjnymi zasadami wyborczymi. Zastrzeżenia dotyczą głównie wymagań zasady bezpośredniości (w tym głosowania osobistego) i zasady tajności<sup>8</sup>. Wydaje się jednak, że nawet

<sup>6</sup> *Voting from Abroad...*, *op. cit.*, s. 234–245.

<sup>7</sup> Więcej na ten temat w artykułach i ekspertyzach zamieszczonych w dalszej części niniejszej publikacji.

<sup>8</sup> Szerzej – zob. J. Mordwilko, *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.

przy szerokim ujęciu zasady bezpośredniości – obejmującym obowiązek głosowania osobistego – procedura ta nie stoi w nią w sprzeczności. Jak zauważa doktor Janusz Mordwiłko: „Korespondencyjny sposób głosowania nie narusza bowiem istoty osobistego głosowania, jest innym, techniczno-administracyjnym, sposobem oddawania głosu przez samego wyborcę”<sup>9</sup>. Zasada tajności głosowania może być w pełni zachowana przez utworzenie skutecznych procedur ochrony zarówno aktu głosowania, jak i przesyłek zawierających karty do głosowania. Ze względu na możliwe ryzyko za słuszny należy uznać postulat wprowadzenia (przynajmniej początkowo) procedury głosowania korespondencyjnego dla ograniczonego grona wyborców, dla których jest ona szczególnie uzasadniona. Wyborcy przebywający za granicą z całą pewnością stanowią taką grupę<sup>10</sup>.

Warto również podkreślić, że zastosowanie procedury głosowania korespondencyjnego istotnie wpłynie na skuteczniejsze zagwarantowanie zasady powszechności wyborów.

## Głosowanie korespondencyjne – propozycja dla polskich wyborców przebywających za granicą

Ustanowienie instytucji głosowania korespondencyjnego dla polskich obywateli przebywających za granicą jest rozwiązaniem, które umożliwi im realny udział w wyborach. Istotne jest jednak rozważne opracowanie techniczne szczegółów, tak aby nowa procedura, zapewniając udogodnienie dla wyborców, nie powodowała równocześnie przeszkód we właściwym oraz w terminowym przeprowadzeniu wyborów i referendum w kraju.

Wydaje się, że propozycja głosowania korespondencyjnego powinna się opierać co do zasady na trybie wypracowanym podczas prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku (z uwzględnieniem propozycji przygotowanych wówczas przez ekspertów Krajowego Biura Wyborczego), dodatkowo przyjmując niektóre elementy podobnych instytucji stosowanych w praktyce w innych państwach.

Proponuje się następującą procedurę. Polski wyborca, który zamierza głosować korespondencyjnie za granicą, wnosi do właściwego terytorialnie konsula wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania korespondencyjnego. Wniosek musi zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer PESEL, numer ważnego polskiego paszportu (ewentualnie dowodu osobistego) oraz adres doręczenia zaświadczenia wraz z kartą do

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 70.

<sup>10</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 261.

głosowania. Po sprawdzeniu zgodności danych konsul dokonuje wpisu do prowadzonego przez siebie spisu wyborców, a następnie przesyła na wskazany adres zestaw materiałów wyborczych: zaświadczenie, kartę do głosowania i dwie koperty (większą i mniejszą). Celowe wydaje się dołączenie do takiego zestawu krótkiej instrukcji o zasadach oddawania ważnego głosu (jest to rozwiązanie stosowane na przykład w Niemczech). Wyborca, który odda głos, umieszcza kartę do głosowania w mniejszej kopercie bez żadnych oznaczeń i wraz z zaświadczeniem wkłada do większej koperty, a następnie wysyła całość jako przesyłkę poleconą do Polski. Na większej kopercie musi się znajdować – umieszczony przez konsula i ustalony w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą – adres obwodowej komisji wyborczej, do której powinien trafić zestaw wyborczy. Wynika to z konieczności zapewnienia w miarę równomiernego obciążenia komisji przesyłkami z zagranicy, gdyż skierowanie wszystkich zestawów do jednej lub tylko kilku komisji spowodowałoby znaczne utrudnienia i mogłoby poważnie dezorganizować ich pracę. Wydaje się zasadne zaangażowanie do takich działań komisji obwodowych w obwodach zamkniętych, w których zwykle natężenie pracy jest niewielkie<sup>11</sup>.

Przesyłka po dostarczeniu do obwodowej komisji wyborczej w Polsce jest otwierana, a po sprawdzeniu zaświadczenia fakt oddania głosu zostaje odnotowany w spisie wyborców przesłanym wcześniej przez konsula. Następnie mniejsza, nieoznakowana koperta zawierająca wypełnioną kartę do głosowania trafia do urny wyborczej i po zakończeniu głosowania jest liczona wraz z innymi głosami na ogólnych zasadach.

Niezwykle istotne dla terminowego przebiegu całego głosowania – zarówno w kraju, jak i za granicą – jest wprowadzenie ograniczeń czasowych dotyczących dostarczenia przesyłek przez Poczta Polską. Wydaje się konieczne przyjęcie zasady, że do obwodowych komisji wyborczych są dostarczane przesyłki, które dotrą do polskich placówek pocztowych jedynie do określonej godziny – tak aby umożliwić ustalenie całościowych wyników wyborów czy referendum w tym samym czasie.

Ustalenie dokładnych terminów dotyczących trybu głosowania korespondencyjnego jest możliwe dopiero po szczegółowych konsultacjach z Poczta Polską i granicznymi urzędami pocztowymi.

Szczególnie ważna jest kwestia opracowania skutecznych procedur zapewniających bezpieczeństwo przesyłek napływających z zagranicy, muszą one bowiem zapobiegać możliwościom naruszeń zasady tajności głosowania. Bar-

---

<sup>11</sup> Warto zauważyć, że nowa procedura głosowania pozwoli rozwiązać inny ważny problem. Obecnie w wyborach parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego głosy z zagranicy są wliczane do okręgu wyborczego Warszawa Centrum. Duży udział tych głosów może więc powodować pewne deformacje wyników wyborów.



dzo dużą rolę będzie odgrywać współpraca między Poczta Polska a instytucjami państwowymi.

Wydaje się, że lista wyborów i referendów, w jakich mogą uczestniczyć wyborcy przebywający za granicą, mimo wprowadzenia nowej procedury powinna pozostać bez zmian i obejmować wybory prezydenckie, parlamentarne i do Parlamentu Europejskiego oraz głosowanie w referendum ogólnokrajowym.

Otwartą kwestią pozostaje utrzymanie dla polskich wyborców przebywających za granicą możliwości głosowania osobistego w tworzonych tam lokalach wyborczych. Wydaje się zasadne utrzymanie obu procedur równolegle przynajmniej przez kilka głosowań, aby wyborcy zapoznali się z terminami i trybem głosowania korespondencyjnego. Za likwidacją głosowania w lokalach wyborczych przemawiają relatywnie wysokie koszty jego przeprowadzania.

Ważną kwestią są koszty, jakie wiążą się z zastosowaniem nowej procedury. W niektórych państwach wyborcy korzystający z możliwości głosowania korespondencyjnego są zobowiązani pokryć koszty przesyłki poleconej do kraju. Podobne rozwiązanie przewidywał polski projekt ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z przełomu 2003 i 2004 roku. Oczywiście obniża ono koszt przeprowadzania głosowania korespondencyjnego, ale wydaje się wysoce problematyczne i charakteryzujące się wewnętrzną sprzecznością, aby za korzystanie z instytucji stanowiącej gwarancję zasady powszechności wyborów obciążać bezpośrednio wyborcę. Dodatkowo pojawią się zapewne również drobne problemy techniczne – na przykład konieczność zakupu znaczków o określonej wartości na przesyłki polecone – które mogą jednak stanowić przesłanki do wnoszenia protestów wyborczych. Najlepszym rozwiązaniem jest zatem przyjęcie zasady, że wszystkie koszty związane z przeprowadzeniem głosowania korespondencyjnego pokrywa państwo polskie. Wiele zależy od zawieranych umów z instytucjami pocztowymi w poszczególnych państwach, które zagwarantują maksymalne bezpieczeństwo przesyłek, a także pozwolą uzyskać upusty. Perspektywa zlikwidowania kosztownych lokali wyborczych przyniesie znaczne oszczędności.

W szerszej perspektywie należy zasygnalizować<sup>12</sup> rozważenie postulatu wprowadzenia jeszcze jednego rozwiązania związanego z problematyką głosowania Polaków poza granicami kraju, a mianowicie utworzenia dla tych wyborców odrębnych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypos-

<sup>12</sup> Więcej na ten temat w artykułach i ekspertyzach zamieszczonych w dalszej części niniejszej publikacji.

spolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (podobne rozwiązanie przewiduje na przykład prawo wyborcze Włoch<sup>13</sup>).

## Podsumowanie

Państwo polskie ma obowiązek zapewnienia swoim obywatelom realnej możliwości udziału w wyborach i referendach, między innymi przez dostosowanie metod głosowania do ich potrzeb. Dla wyborców przebywających za granicą najskuteczniejszą procedurą udziału w wyborach jest głosowanie korespondencyjne, z powodzeniem stosowane w wielu państwach europejskich.

Instytucja głosowania korespondencyjnego będzie stanowić nowość w polskim prawie wyborczym. Procedura ta rodzi pewne obawy i zastrzeżenia ze strony części doktryny prawa konstytucyjnego. Wydaje się jednak, że rzetelnie przygotowane mechanizmy i zabezpieczenia zapewnią wypełnianie konstytucyjnych zasad wyborczych. Nie do przecenienia jest wpływ nowej procedury na skuteczniejsze zagwarantowanie zasady powszechności wyborów.

Nowa procedura głosowania wpłynie na zwiększenie uczestnictwa Polaków przebywających poza granicami kraju w wyborach i referendach. Dotychczas marginalizowani i nieliczni wyborcy przebywający za granicą staną się dzięki temu poważnym elektoratem, z którym zaczną się liczyć polscy politycy, zabiegając o jego poparcie oraz uwzględniając w swoich programach jego potrzeby i oczekiwania. Natężenie kontaktów spowoduje wśród Polaków na obczyźnie większe zainteresowanie bieżącymi sprawami Polski i aktywniejszy udział w życiu publicznym kraju. Zmiana w prawie wyborczym może więc stanowić pierwszy, poważny krok państwa polskiego w stronę zapewnienia więzi ze swoimi obywatelami na całym świecie.

---

<sup>13</sup> Szerzej – zob. *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 287–288.



*Andrzej Sokala*

## **Ekspertyza dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Przedłożony do opinii projekt nowelizacji dwóch ustaw wyborczych – ustawy z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. nr 47, poz. 544 ze zm.) oraz ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2001 r. nr 46, poz. 499 ze zm.) – zawiera ważne propozycje kilku zmian obecnie stosowanych rozwiązań w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i w wyborach parlamentarnych. Niemal wszystkie proponowane zmiany dotyczą głosowania we wskazanych rodzajach wyborów przez obywateli polskich przebywających za granicą. Warto, jak się wydaje, podnieść już w tym miejscu, że zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami polskiego prawa wyborczego głosowanie za granicą może być przeprowadzone także w wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego – na podstawie stosownych postanowień ustawy z dnia 23 stycznia 2004 roku Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2004 r. nr 25, poz. 219), i w referendum ogólnokrajowym – na podstawie stosownych postanowień ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. z 2003 r. nr 57, poz. 507 ze zm.). Należy zatem żałować,

---

<sup>1</sup> Ekspertyza została przygotowana na podstawie projektu ustawy z lutego 2007 roku, w ramach prac badawczych „Obserwatorium demokracji w Polsce”.

że omawiany projekt nie dotyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego i referendum ogólnokrajowego, wprowadzanie istotnych zmian w prawie wyborczym powinno mieć bowiem charakter systemowy.

Podstawowe zmiany, jakie przewiduje projekt, obejmują:

- 1) wprowadzenie w obwodach do głosowania utworzonych za granicą możliwości głosowania korespondencyjnego jako alternatywnego wobec osobistego sposobu oddania głosu,
- 2) utworzenie zagranicznego rejestru wyborców (wraz z możliwie najbardziej odformalizowanym, a przez to przyjaznym dla wyborców trybem ich rejestracji),
- 3) utworzenie odrębnego „okręgu wyborczego Polaków za granicą” w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, obejmującego trzy mandaty, oraz podobnego „okręgu wyborczego Polaków za granicą” w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, obejmującego jeden mandat.

Zgodnie z zamysłem autorów omawianego projektu zmiany te – jak czytamy w uzasadnieniu – „powinny zaowocować znacznym wzrostem liczby Polaków głosujących za granicą, a utworzenie oddzielnego okręgu wyborczego będzie czytelnym sygnałem, że Polska chce utrzymywać kontakt z tą społecznością, traktując ją poważnie i podmiotowo”.

## Ogólna ocena zmian

Jeśli wziąć pod uwagę, że zgodnie z obowiązującą Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej zarówno wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jak i wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej są powszechne (zob. art. 127 ust. 1 oraz art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2 ustawy zasadniczej), istota zasady powszechności wyborów sprowadza się zaś do tego, żeby krąg osób korzystających z podmiotowych praw wyborczych był jak najszerszy, a w każdym razie, aby był on wolny od dyskryminujących ograniczeń, to ogólna ocena zmian proponowanych w omawianym projekcie (a właściwie kierunku tych zmian) musi być pozytywna. Państwo bowiem – zobowiązane do wprowadzenia w życie odpowiednich gwarancji służących realizacji zasady powszechności wyborów w praktyce – proponuje kilka nowych, istotnych mechanizmów gwarancyjnych.

## Głosowanie korespondencyjne

Za najbardziej istotną z proponowanych zmian należy niewątpliwie uznać możliwość głosowania korespondencyjnego (za pośrednictwem poczty).

Jak bowiem wiadomo, polski ustawodawca z uporem godnym lepszej sprawy bronił się do tej pory dość skutecznie przed wprowadzeniem w ustawach wyborczych innych niż tradycyjny sposobów głosowania – nawet tych, które popierała Państwowa Komisja Wyborcza (stały najwyższy organ wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej), i mimo aktywnych działań rzeczniczych na rzecz ich przyjęcia, jaki prowadziły liczne organizacje pozarządowe (między innymi Instytut Spraw Publicznych) i gremia eksperckie. Myślę tutaj na przykład o głosowaniu przez pełnomocnika. To, że obecnie mamy do czynienia z przygotowanym pod egidą polskiego rządu (w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą) projektem ustawy, może świadczyć o zmianie nastawienia władz państwowych do omawianej kwestii, co – rzecz jasna – powinno cieszyć. Niestety, nie sposób ocenić szczegółowych zasad i trybu proponowanego głosowania korespondencyjnego, ponieważ opiniowany projekt ustawy ich nie reguluje, odsyłając do rozporządzenia, jakie miałyby wydać w tej materii minister właściwy do spraw zagranicznych (po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą). Tego rodzaju rozwiązanie nie wydaje mi się odpowiednie, głosowanie jest bowiem najważniejszym etapem procesu wyborczego, jego przebieg powinien więc być szczegółowo uregulowany w wyborczym akcie rangi ustawowej. Wypada zwrócić w tym miejscu uwagę, że naruszenie przepisów ustawy wyborczej dotyczących głosowania może być podstawą wniesienia protestu wyborczego (zob. na przykład art. 78 ust. 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej).

## Instytucja zagranicznego rejestru wyborczego

Rozumiem przesłanki leżące u podstaw propozycji wprowadzenia instytucji zagranicznego rejestru wyborczego, ale mam wątpliwości, czy jest to instytucja niezbędna. Wydaje się, że w tym wypadku powinien wystarczyć (jak było dotąd) spis wyborców. Wprowadzenie „wygodnego” (cytat z uzasadnienia projektu) trybu rejestracji wyborców należy jednak uznać za pożądane, choć muszą być tutaj spełnione elementarne wymagania bezpieczeństwa i racjonalności. Trudno na przykład – moim zdaniem – uznać za rozwiązanie racjonalne przyjęcie niezwykle krótkiego, trzydniowego terminu zgłoszeń w sprawie wpisania osoby uprawnionej do głosowania do spisu wyborców sporządzanego przez konsula. Konsulat – co oczywiste – musi mieć czas na zawiadomienie właściwego urzędu gminy w Polsce, ten z kolei potrzebuje czasu na wykreślenie ze swojego spisu wyborcy wpisanego w zagranicznym obwodzie do głosowania.

## Okręgi wyborcze Polaków za granicą

Pomysł utworzenia w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej odrębnych „okręgów wyborczych Polaków za granicą” niewątpliwie zasługuje na rozważenie (podobne rozwiązania funkcjonują w świecie, na przykład we Włoszech), choć w formie przyjętej w projekcie trudno go zaakceptować. Tak skromna liczba mandatów, jaką się proponuje, każe wątpić w zawartą w uzasadnieniu projektu deklarację o chęci „poważnego i podmiotowego” traktowania Polaków przebywających poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w projekcie nie wskazano, skąd miałyby pochodzić te mandaty, a przecież przy stałej liczbie posłów (460) i senatorów (100) trzeba je „wygospodarować”, zmniejszając liczbę mandatów poselskich i senatorskich w innych okręgach wyborczych. Należy także zwrócić uwagę, że twórcy projektu jednakowo traktują różne kategorie polskich wyborców przebywających za granicą. Wydaje się to niewłaściwe. O ile bowiem można uzasadnić rozwiązanie, w myśl którego osoby stale zamieszkujące na terytorium innego państwa, a będące obywatelami polskimi i legitymujące się ważnym polskim paszportem, ale niemające stałego miejsca zamieszkania w Polsce (w konsekwencji zaś niewpisane do stałego rejestru wyborców w żadnej polskiej gminie), powinny głosować na kandydatów z „zagranicznego okręgu wyborczego”, o tyle trudno o takie uzasadnienie dla innej kategorii wyborców. Mam tutaj na myśli obywateli polskich legitymujących się ważnym polskim paszportem lub dowodem osobistym, którzy czasowo przebywają poza Polską, mają jednak stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (i są umieszczeni w stałym rejestrze wyborców w jednej z polskich gmin). Czy ich głosy – oddane w jednym z obwodów do głosowania utworzonych za granicą – nie powinny być uwzględniane raczej we właściwym dla nich terytorialnie krajowym okręgu wyborczym (lub choćby, ze względów praktycznych – jak dotąd – w jednym krajowym okręgu wyborczym, na przykład Warszawa Centrum), zamiast być doliczane do głosów oddanych w „okręgu wyborczym Polaków za granicą”?

Korekty, moim zdaniem, wymaga przyjęta w opiniowanym projekcie formuła, zgodnie z którą „w skład obwodowej komisji wyborczej w obwodach głosowania utworzonych za granicą wchodzi osoby powoływane przez konsula spośród wyborców cieszących się autorytetem i zaufaniem lokalnej społeczności polskiej” (w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) lub „będących osobami publicznymi cieszącymi się autorytetem i zaufaniem lokalnej społeczności polskiej” (w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej). To pojęcia nieostre, budzące wątpliwości. Proponuje, żeby zapisać, że konsul „powołuje w skład obwodowej komisji wyborczej osoby spośród wyborców”.

## Podsumowanie

W uzasadnieniu opiniowanego projektu nie wskazano wprawdzie, jakie będą koszty wprowadzenia w życie proponowanych rozwiązań, ale należy zakładać, że z całą pewnością będą one znaczne – dużo wyższe niż wydatki ponoszone do tej pory na organizację wyborów za granicą. Te zaś, jak dotąd, każdorazowo kształtowały się na poziomie 600–700 tysięcy złotych. Nie sądzę jednak, że ten aspekt sprawy powinien być decydujący w odrzuceniu podstawowych założeń projektu (na przykład wprowadzenia głosowania korespondencyjnego). Podobnie zresztą, jak nie powinno mieć w tej materii dużego znaczenia to, że – jak dotychczas – liczba Polaków głosujących za granicą nigdy nie była znaczna. Projektowane zmiany mają właśnie (w intencji projektodawców) i rzeczywiście mogą (moim zdaniem) sytuację tę w istotny sposób zmienić. Wypada więc na koniec wyrazić nadzieję, że opiniowany projekt – po wprowadzeniu niezbędnych korekt i zmian – zostanie ostatecznie przyjęty i stanie się *sui generis* wzorcem dla wprowadzenia modernizujących zmian także w pozostałych ustawach wyborczych (i referendalnych) – celowych i bardzo potrzebnych zmian o charakterze profrekwencyjnym.





*Marek Chmaj*

## **Eksperyta dotycząca możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą oraz perspektywy objęcia tą formą głosowania obywateli, którzy w dniu głosowania przebywają na terenie państwa polskiego<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Projektowana nowelizacja ustawy z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. nr 47, poz. 544 ze zm.) oraz ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2001 r. nr 46, poz. 499 ze zm.) zawiera propozycje zmian wyłącznie w części dotyczącej możliwości głosowania przez obywateli polskich przebywających za granicą. Dotychczasowe przepisy nie uwzględniały szczególnego charakteru tego środowiska. Polacy za granicą żyją w dużym rozproszeniu, często w miejscach znacznie oddalonych od polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych, w których są tworzone punkty do głosowania. Obowiązujące regulacje prawne stanowią proste odwzorowanie przepisów wyborczych obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji spośród ponad 1 miliona obywateli polskich przebywających za granicą w procesie wyborczym uczestniczy zaledwie od 35 do 80 tysięcy osób. Podczas wyborów stosowano do tej pory uciążliwą procedurę, która przewidywała konieczność każdorazowej rejestracji, a wszyscy wyborcy zagraniczni byli przypisani do okręgu wyborczego Warszawa Centrum.

---

<sup>1</sup> Ekspertyza została przygotowana na podstawie projektu ustawy z lutego 2007 roku, w ramach wspólnych prac badawczych Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” i Instytutu Spraw Publicznych.

Podstawowe zmiany, jakie przewidziano w nowelizacji, obejmują:

- 1) wprowadzenie przejrzystego i wygodnego trybu rejestracji wyborców (może on także ułatwić placówkom konsularnym ocenę liczby osób posiadających polskie obywatelstwo, które na stałe przebywają w okręgu konsularnym),
- 2) możliwość głosowania korespondencyjnego (wszystkie kraje „starej piętnastki” Unii Europejskiej zapewniają wyborcom taki sposób głosowania),
- 3) utworzenie dodatkowego okręgu wyborczego, dzięki któremu Polacy za granicą będą rzeczywiście wybierać takich parlamentarzystów, którzy zadbają o interesy polskiej diaspory na forum polskiego parlamentu.

Powyższe rozwiązania powinny zaowocować znacznym wzrostem liczby Polaków głosujących za granicą, a utworzenie oddzielnego okręgu wyborczego będzie czytelnym sygnałem, że Polska chce utrzymywać kontakt z tą społecznością, traktując ją poważnie i podmiotowo.

Projekt nowelizacji został przygotowany w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw Polonii i Polaków za Granicą przez doświadczonych dyplomatów od lat zaangażowanych w organizację wyborów dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju.

## Obecny stan prawny

W obecnym stanie prawnym obywatele polscy przebywający w dniu głosowania zarówno na terenie kraju, jak i poza jego granicami nie mają możliwości głosowania korespondencyjnego. Głosowanie w wyborach na terenie kraju (art. 29–30 ordynacji wyborczej) przeprowadza się w stałych obwodach głosowania utworzonych na obszarze gminy, a także w szpitalach i zakładach pomocy społecznej. Obwody głosowania tworzy się również dla wyborców przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów. Z kolei dla obywateli polskich przebywających za granicą tworzy się obwody głosowania, których siedzibą są zazwyczaj ambasady i konsulaty. Podobnie są tworzone obwody głosowania dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich, ale liczba takich obwodów funkcjonujących w praktyce (tak podczas wyborów parlamentarnych, jak i prezydenckich) jest niewielka.

## Głosowanie korespondencyjne jako część systemu prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że znaczna część obywateli polskich wyjechała poza granice kraju. Sytuacja ta utrudniła

emigrantom udział w wyborach i referendach ogólnokrajowych. Konieczne wydaje się więc wprowadzenie nowego sposobu udziału w głosowaniu obywateli polskich – zarówno przebywających za granicą, jak i tych, którzy w momencie podejmowania aktu wyborczego znajdują się w Polsce. W wielu państwach Unii Europejskiej, w tym również w nowych krajach członkowskich, ustawodawca przewiduje możliwość głosowania korespondencyjnego (na przykład w Austrii, Danii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Estonii czy na Litwie). Głosowanie za pośrednictwem poczty stanowi ogromne ułatwienie nie tylko dla wyborców przebywających za granicą, ale także dla tych osób, które znajdują się w kraju, ale z przyczyn zdrowotnych lub komunikacyjnych nie są w stanie samodzielnie wziąć udziału w głosowaniu w lokalu wyborczym właściwym ze względu na miejsce ich zamieszkania. W Polsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat kilkakrotnie podejmowano problem umożliwienia wyborcom głosowania korespondencyjnego. Najbardziej konkretną próbą była inicjatywa wprowadzenia odpowiednich uregulowań podczas prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie 2003 i 2004 roku. Zgodnie z ówczesnymi propozycjami głosować listownie mogli wyborcy zarówno głosujący w kraju, jak i przebywający za granicą. Niestety, prace zakończyły się fiaskiem. Drugą próbę wprowadzenia głosowania korespondencyjnego podjął rząd Jarosława Kaczyńskiego w 2006 roku, ale przygotowany wówczas projekt ustawy (który będzie analizowany w dalszej części ekspertyzy) także nie doczekał się zainteresowania ze strony ustawodawcy.

Zaletą głosowania korespondencyjnego jest z całą pewnością lepsze realizowanie zasady powszechności wyborów. Wątpliwości dotyczą zasady bezpośredniości, tajności głosowania, równości i proporcjonalności.

Forma oddania głosu nie ma jednak decydującego znaczenia dla realizacji zasady bezpośredniości. Jak zauważa Janusz Mordwiłko: „Korespondencyjny sposób głosowania nie narusza bowiem istoty osobistego głosowania, jest innym, techniczno-organizacyjnym sposobem oddawania głosu przez samego wyborcę”<sup>2</sup>. Także potencjalna możliwość złamania zasady tajności głosowania – w wypadku przejścia listu przez osobę do tego nieuprawnioną – wydaje się równie mało prawdopodobna jak możliwość zapoznania się członka komisji wyborczej z treścią decyzji wyborczej konkretnego wyborcy. Wszystko zależy więc od przyjęcia właściwych procedur ochrony przesyłki od momentu wysłania jej przez wyborcę do momentu, kiedy karta do głosowania znajdzie się w urnie wyborczej. Przy odpowiednich regulacjach ustawowych również zasada równości i proporcjonalności nie powinna być zagrożona.

---

<sup>2</sup> J. Mordwiłko, *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwość głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 70.

## Głosowanie korespondencyjne – wyłącznie dla polskich wyborców przebywających za granicą

Głosowanie korespondencyjne (listowne) nie było do tej pory stosowane w Polsce. W wielu krajach Unii Europejskiej głosowanie za pośrednictwem poczty jest umożliwiane różnym grupom wyborców. Nie wdając się w szczegółowe rozważania, należy jedynie stwierdzić, że głosować w tej formie mogą najczęściej wyborcy, którzy w dniu wyborów przebywają poza granicami kraju. Nie brakuje także opinii i szczegółowych rozwiązań, które przewidują umożliwienie głosowania korespondencyjnego osobom niepełnosprawnym (głównie niesprawnym ruchowo) lub wyborcom przebywającym w dniu wyborów w zakładach karnych, aresztach śledczych i innych miejscach odosobnionych.

Warto w tym miejscu krótko przeanalizować zasady przewidziane w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanym w 2006 roku przez Radę Ministrów.

Przewidziana w projekcie ustawy instytucja głosowania korespondencyjnego w zamiarze jego twórców miała umożliwić obywatelom polskim przebywającym w dniu wyborów poza granicami kraju realny udział w głosowaniu. Z kolei utworzenie dla takich wyborców dodatkowego okręgu wyborczego miało spowodować, że obywatele ci będą mieli takich reprezentantów, którzy rzeczywiście będą dbali o interesy polskiej diaspory na forum polskiego parlamentu.

Rozwiązania takie niosłyby również możliwość zwiększenia frekwencji wyborczej. Dziś spośród ponad 1 miliona wyborców przebywających poza granicami kraju w procesie wyborczym uczestniczy (według różnych szacunków) jedynie od 3 do 7% uprawnionych do głosowania. Taka jest właśnie idea przedłożonego do zaopiniowania projektu ustawy.

Opiniowany projekt utrzymuje obligatoryjność (w wypadku wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) tworzenia obwodów głosowania dla obywateli polskich, którzy w dniu wyborów przebywają poza granicami kraju. Ustęp 2 art. 1 projektu ustawy przewiduje jednak możliwość głosowania korespondencyjnego w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w obwodach utworzonych za granicą. Analogiczne rozwiązanie zostało także przewidziane w ordynacji wyborczej (art. 2 projektu ustawy). Na szczególną uwagę i akceptację zasługuje konstrukcja prawna zagranicznego rejestru wyborców, do którego wyborcy (zarówno w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) będą mogli być wpisywani nie tylko na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie lub

pisemnie, ale także na podstawie zgłoszenia wniesionego za pośrednictwem telefonu, telegrafu, faksu czy poczty elektronicznej (projekt art. 36 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i projekt art. 84c ust. 2 ordynacji wyborczej). Z procedurą głosowania listownego ściśle jest związany także tryb postępowania z kartami do głosowania, które za pośrednictwem poczty są przekazywane zarówno do wyborcy, jak i do komisji wyborczej. Regulacje tej kwestii w projekcie ustawy, dotyczące wyborów do parlamentu i wyborów prezydenckich, zostały sformułowane poprawnie i nie pozostawiają jakichkolwiek wątpliwości prawnych (projekt art. 60b ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, projekt art. 84g ust. 3–6 ordynacji wyborczej).

Projektodawca przewiduje w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej konieczność utworzenia wielomandowego okręgu wyborczego Polaków za granicą (projekt art. 136 ust. 1 ordynacji wyborczej). W skład takiego okręgu wyborczego weszłyby obwody głosowania utworzone poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (projekt art. 136a ust. 1 ordynacji wyborczej). Odtąd w okręgu wyborczym Polaków za granicą wybierano by trzech posłów (projekt art. 136a ust. 2 ordynacji wyborczej) i jednego senatora (projekt art. 191a ust. 2 ordynacji wyborczej). Tym samym w projekcie zerwano z dotychczasowym rozwiązaniem, zgodnie z którym obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą wchodziły na podstawie art. 31 ust. 3 ordynacji wyborczej w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy.

Niezwykle istotne dla terminowego przebiegu całego głosowania jest także ustawowe uregulowanie ograniczeń czasowych dotyczących dostarczania do komisji wyborczych przesyłek z wypełnionymi kartami do głosowania. Projekt ustawy w tej kwestii zawiera także satysfakcjonujące rozstrzygnięcia (projekt art. 84k ordynacji wyborczej).

Tego typu rozwiązanie zasługuje na aprobatę, projektodawca jednak, aby nie narazić się na zarzut niekonstytucyjności takiej regulacji, powinien precyzyjnie określić, na podstawie jakich kryteriów będzie ustalana liczba mandatów przypadająca na ten – jakże szczególny – okręg wyborczy. Zarówno w projekcie, jak i w załączonym do niego uzasadnieniu brak jest argumentacji, która jednoznacznie rozstrzygałaby tę kwestię. W takim wypadku istnieje realne zagrożenie (w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej) naruszenia zasady proporcjonalności i równości wyrażonej w art. 96 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba przecież pamiętać, że zasada proporcjonalności nie dotyczy jedynie sposobu ustalania wyników głosowania (obecnie jest przyjęta metoda d'Hondta), a tym samym dokonywania rozdziału mandatów w okręgu wyborczym proporcjonalnie do odsetka głosów, jakie otrzymały w wyborach poszczególne komitety wyborcze. Istotne jest także proporcjonalne ustalanie liczby mandatów do liczby mieszkańców uprawnionych do

głosowania w danym okręgu wyborczym. Jeśli proporcja ta będzie wyraźnie zachwiana, może wystąpić problem z materialnym aspektem zasady równości w trakcie głosowania.

Po uwzględnieniu tych spornych kwestii zniknie problem niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań, a zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie będzie potrzebna.

W analizowanym projekcie ustawy (w kwestiach dotyczących głosowania korespondencyjnego) należałoby również uwzględnić wybory do Parlamentu Europejskiego i referendum ogólnokrajowe. Co więcej – także obywatele przebywający w dniu wyborów na terenie kraju powinni mieć (o czym będzie jeszcze mowa) możliwość skorzystania, pod pewnymi warunkami, z tej formy głosowania. Państwo polskie ma nawet obowiązek zapewnić swoim obywatelom, którzy posiadają prawa wyborcze, jak najpełniejszy udział w wyborach i referendach. Dlatego też w kręgu zainteresowania polskiego ustawodawcy powinny być różne formy głosowania, łącznie z głosowaniem elektronicznym lub za pośrednictwem pełnomocnika.

## Głosowanie korespondencyjne na terenie kraju

Rozważania tej kwestii należy rozpocząć od kilku ogólnych stwierdzeń.

Po pierwsze, głosowanie korespondencyjne jest ogromnym ułatwieniem dla wyborców, szczególnie dla tych, którzy ze względu na wiek lub chorobę są niepełnosprawni albo niedołążni, a dzięki tej metodzie bez zbędnego pośpiechu mogliby we własnym domu zastanowić się nad poparciem w wyborach odpowiadającego im kandydata.

Po drugie, głosowanie listowne (w tej kwestii poglądy doktryny są jednolite) umożliwi podniesienie frekwencji wyborczej, a tym samym zasada powszechności wyborów zostanie wzbogacona o nowe elementy.

Po trzecie, możliwość głosowania listownego nie tylko przez obywateli przebywających na obczyźnie jest rozwiązaniem stosowanym w państwach Unii Europejskiej. Procedury przewidziane dla tej formy głosowania są podobne, a wyborcy w tych krajach coraz częściej decydują się korzystać z głosowania korespondencyjnego. Dlaczego więc obywatele polscy są jeszcze pozbawieni tej możliwości oddania głosu? Polski ustrojodawca nie zakazuje stosowania tej metody, wszystko zależy więc od stosownych uregulowań ustawowych i wyposażenia w odpowiednie oprzyrządowanie organów przeprowadzających wybory i referenda.

Po czwarte, koszty zorganizowania wyborów z wykorzystaniem nowych form głosowania, w tym głosowania korespondencyjnego, nie wzrosłyby – wręcz przeciwnie, wygenerowałyby oszczędności.

Jedyny rzeczywisty problem stanowi funkcjonowanie Poczty Polskiej, która nie jest obecnie w stanie zagwarantować, że wszystkie głosy będą dostarczone komisjom wyborczym w ustawowym terminie – oznacza to, że pewna część kart do głosowania (zaginionych, niedoreczonych na czas, uszkodzonych) nie byłaby brana pod uwagę. Problem ten jednak, przy odpowiednim zaangażowaniu środków budżetowych, może być łatwo rozwiązany.

Jak więc powinny przedstawiać się zasady, których należałoby przestrzegać podczas głosowania korespondencyjnego?

Wspomniano już wcześniej, że procedury stosowane w wielu krajach Unii Europejskiej w zakresie głosowania korespondencyjnego właściwie niewiele się różnią. Polska regulacja nie powinna więc znacznie odbiegać od uregulowań przyjętych w tych państwach.

Aby możliwie najlepiej wprowadzić system głosowania korespondencyjnego zarówno na terenie kraju, jak i za granicą, niezbędna wydaje się instytucja indywidualnych zawiadomień wyborców. W zawiadomieniu tym wyborca byłby między innymi poinformowany o możliwości głosowania korespondencyjnego. Instytucja indywidualnych zawiadomień pozwala na rzeczywistą weryfikację poprawności sporządzenia spisu wyborców przed głosowaniem. W przyszłości takie zawiadomienie stanowiłoby jednocześnie potwierdzenie, że wyborca jest uprawniony do głosowania.

Łącznie z zawiadomieniem o wyborach wyborcy powinni zatem otrzymać informację o możliwości głosowania korespondencyjnego. Wola głosowania w tej formie powinna być wyrażona obwodowej komisji wyborczej przez wyborcę najpóźniej 14 dni przed wyborami.

Co istotne i bezsporne, głosowanie korespondencyjne nie powinno być dopuszczalne w wypadku wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wypadku wyboru wójta i burmistrza (prezydenta miasta).

Wzór oświadczenia i tryb przekazania obwodowej komisji wyborczej woli wyborcy powinna określić Państwowa Komisja Wyborcza. Następnym etapem to przesłanie pocztą wyborcom, którzy wyrazili wolę głosowania korespondencyjnego, przesyłki z materiałami wyborczymi z obwodowej komisji wyborczej.

Jeśli w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory, to w celu usprawnienia całego procesu wyborczego jest niezbędne zobowiązanie wyborcy, który podjął decyzję o głosowaniu korespondencyjnym, do oddania głosu jedynie w tej formie. Oczywiście głosujący korespondencyjnie nie powinien mieć możliwości udzielenia pełnomocnictwa do głosowania w jego imieniu w wyborach w formie listownej.

Wydaje się, że wystarczającą zawartością materiałów wyborczych będą dwie koperty i karta (karty) do głosowania. Po otrzymaniu tych materiałów wyborca wypełnia kartę (karty) do głosowania, a następnie umieszcza ją (je) w kopercie i wysyła pocztą na adres właściwej obwodowej komisji wyborczej.



Jeśli właściwa obwodowa komisja wyborcza nie otrzyma kart do głosowania w ciągu jednej godziny od zakończenia głosowania, to głosowanie korespondencyjne uważa się za niebyłe. Fakt ten odnotowuje się w protokole wyników głosowania w obwodzie wyborczym. Następnie w obecności co najmniej dwóch członków obwodowej komisji wyborczej (w tym przewodniczącego lub jego zastępcy) następuje otwarcie koperty zewnętrznej, po czym przewodniczący lub jego zastępca – po odnotowaniu w spisie wyborców danych wyborcy – wrzuca zaklejoną wewnętrzną kopertę z kartą wyborczą (kartami wyborczymi) do urny. Po wrzuceniu koperty z kartą wyborczą (kartami wyborczymi) do urny i zakończeniu głosowania obwodowa komisja wyborcza ustala wyniki głosowania zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie.

Szczegółowe zasady, tryb postępowania podczas głosowania korespondencyjnego oraz wzór, tryb i sposób przekazania indywidualnego zawiadomienia o wyborach powinien określić odpowiednim rozporządzeniem minister właściwy do spraw administracji. Oczywiście jest to tylko propozycja regulacji, która w zależności od potrzeb i możliwości technicznych może być ostatecznie różnie ustalona. Podobne zasady mogą dotyczyć także obywateli polskich przebywających w dniu głosowania poza granicami kraju.

## Podsumowanie

Analizując przedstawiony projekt ustawy, należy stwierdzić, że:

- wprowadzenie instytucji głosowania korespondencyjnego (zarówno w kraju, jak i za granicą) do polskiego systemu prawa wyborczego pozytywnie wpłynie na skuteczniejsze zagwarantowanie zasady powszechności wyborów,
- nowa procedura głosowania spowoduje, że obywatele polscy przebywający poza granicami kraju, dotychczas traktowani marginalnie, staną się ważnym liczebnie elektoratem w wyborach i referendach,
- opiniowany projekt ustawy, szczególnie zawarte w nim rozwiązania dotyczące zasad głosowania korespondencyjnego, nie naruszają przewidzianych w art. 96 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasad: równości, proporcjonalności, bezpośredniości i tajności głosowania,
- na szczególną uwagę i akceptację zasługuje konstrukcja prawna zagranicznego rejestru wyborców oraz obligatoryjność utworzenia okręgu wyborczego Polaków za granicą,
- jedynym mankamentem opiniowanego projektu ustawy jest brak przekonującego wyjaśnienia dotyczącego zasad, jakie powinny towarzyszyć ustalaniu liczby mandatów wybieranych w okręgu wyborczym Polaków za granicą.

*Krzysztof Skotnicki*

## Głosowanie korespondencyjne – na marginesie projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>

W Kancelarii Premiera Rzeczypospolitej Polskiej w 2007 roku został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Jego główną ideą jest stworzenie lepszych warunków umożliwiających udział w wyborach prezydenckich i parlamentarnych obywateli polskich, którzy w dniu głosowania przebywają poza krajem. Jednym z rozwiązań, jakie mają to zapewnić, ma być możliwość głosowania korespondencyjnego. W uzasadnieniu projektu jego twórcy podnoszą, że w obowiązującym stanie prawnym nie jest uwzględniony szczególny charakter tego środowiska, a w konsekwencji w wyborach uczestniczy jedynie część potencjalnych wyborców.

Dzieje się tak dlatego, że obecnie wyborcy znajdujący się poza krajem mogą głosować jedynie w obwodach głosowania dla obywateli przebywających za granicą<sup>2</sup>. Tworzenie takich obwodów odbywa się na podstawie, odpowiednio, art. 31 ust. 1–3 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3</sup> (dalej: ordynacja parlamentarna) i art. 23 ust. 1–2 ustawy z dnia

<sup>1</sup> Ekspertyza została przygotowana na podstawie projektu ustawy z lutego 2007 roku, w ramach wspólnych prac badawczych Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” i Instytutu Spraw Publicznych.

<sup>2</sup> W analizie pomijam obwody tworzone na polskich statkach morskich, gdyż ich liczba jest znikoma – na przykład podczas wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2005 roku było ich zaledwie pięć.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2001 r. nr 46, poz. 499 ze zm.

27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> (dalej: ustawa o wyborze Prezydenta), siedziby obwodowych komisji wyborczych są zaś w tym wypadku zazwyczaj umiejscawiane w polskich ambasadach i konsulatach. Dla zdecydowanej większości wyborców oznacza to konieczność pokonania setek, a nawet tysięcy kilometrów, stąd posiadane przez nich prawo głosowania jest czymś całkowicie iluzorycznym.

Wyraźnie potwierdzają to dotychczasowe doświadczenia z przeprowadzaniem za granicą wszystkich wyborów czy referendum ogólnokrajowych. Z największym udziałem w głosowaniu obywatele polskich przebywających za granicą mieliśmy do czynienia podczas wyborów prezydenckich w 1990 roku. Zostało wówczas zarejestrowanych 143 583 wyborców, z czego w głosowaniu udział wzięło 113 251 osób, co oznacza frekwencję na poziomie 78,9%. Najmniejszym zainteresowaniem, jak dotąd, cieszyły się wybory parlamentarne w 2001 roku, gdy zarejestrowano za granicą 41 817 wyborców (mniej zarejestrowanych obywateli polskich było tylko podczas referendum konstytucyjnego w 1997 roku – 36 557 uprawnionych do głosowania), a głosowało jedynie 26 795 osób, czyli 64,1% uprawnionych (w referendum z 1997 roku wzięło udział 30 383 wyborców, czyli 83,1% uprawnionych)<sup>5</sup>. Warto podkreślić, że dzieje się tak w sytuacji, gdy za granicą przebywa wiele milionów obywateli polskich. Są to przy tym zarówno osoby mające stałe miejsce zamieszkania w Polsce i nieposiadające stałego miejsca zamieszkania w Polsce, stale przebywające (zamieszkujące) na terytorium innego państwa i często mające również obywatelstwo innego państwa, jak i osoby, które znajdują się poza granicami kraju tylko czasowo i mają stałe miejsce zamieszkania jedynie w Polsce.

Nie dziwi więc, że od lat toczy się dyskusja, czy osoby przebywające za granicą i mające czynne prawo wyborcze (prawo udziału w referendum) powinny głosować podczas ogólnokrajowych wyborów i referendum, czy też nie. Zwolennicy zachowania tych praw dla obywateli polskich znajdujących się poza krajem opowiadają się za poszukiwaniem nowych rozwiązań, jakie zapewnią tym wyborcom realny udział w głosowaniach. Przeciwnicy podnoszą z kolei argument o słabym rozeznaniu tych osób w polskich realiach, ich nikłą aktywność w krajowym życiu politycznym oraz to, że nie płacą one w Polsce podat-

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. nr 47, poz. 544 ze zm.

<sup>5</sup> Szczegółową analizę tej problematyki zawiera opracowanie: S. Gebethner, *Głosowanie poza granicami państwa w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach prezydenckich i referendum ogólnokrajowym. Doświadczenia i propozycje nowych rozwiązań*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt. „Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu”*. Rzeszów, 26–27 marca 2007 roku, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 74–87.

ków<sup>6</sup>. Argumentem wysuwany przez obie grupy są również niebagatelne koszty związane z tworzeniem obwodów głosowania za granicą, które – jak podaje Stanisław Gebethner – sięgają od 600 do 700 tysięcy złotych<sup>7</sup>.

W projekcie ustawy, która jest przedmiotem niniejszej analizy, przewiduje się, że podczas wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz podczas wyborów prezydenckich wyborcy przebywający za granicą będą mogli głosować albo w dotychczasowy sposób – w obwodach głosowania tworzonych za granicą, albo korespondencyjnie. Proponuje się również ustanowienie zagranicznego rejestru wyborców (co przy okazji ułatwi placówkom konsularnym ustalenie liczby osób posiadających polskie obywatelstwo, które przebywają w okręgu konsularnym). Istotnym *novum* jest powołanie w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej okręgu wyborczego Polaków za granicą (dotychczas obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą wchodziły w skład okręgu wyborczego właściwego dla gminy Warszawa Centrum), przy czym w okręgu tym podczas wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej będzie wybieranych trzech posłów, a podczas wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej będzie wybierany jeden senator.

Co prawda w niniejszym opracowaniu koncentruję się na problemie głosowania korespondencyjnego, nie mogę jednak nie odnieść się do tej ostatniej propozycji, tym bardziej że nie jest ona obojętna także dla dalszych wywodów. Uważam bowiem, że utworzenie w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej okręgu wyborczego Polaków za granicą narusza konstytucyjną zasadę równości wyborów do niższej izby parlamentu. W literaturze przedmiotu panuje zgoda, że w wypadku zasady równości mamy do czynienia z „pojęciem zastanym”, co oznacza, że art. 96 ust. 2 ustawy zasadniczej obejmuje oba jej aspekty – formalny i materialny. Drugi z nich oznacza, że ustrojodawca zobowiązuje ustawodawcę do kształtowania okręgów wyborczych w taki sposób, aby była zachowana równa siła głosu każdego wyborcy<sup>8</sup>. Ponieważ wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej są proporcjonalne, istnieje konieczność tworzenia wielomandatowych okręgów wyborczych<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 137 ordynacji parlamentarnej liczba mandatów przypadających na okręg wyborczy, którym jest województwo lub jego część, jest ustalana według jednolitej normy

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat – zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 195–206.

<sup>7</sup> Por. S. Gebethner, *Głosowanie...*, *op. cit.*, s. 81.

<sup>8</sup> Por. L. Garlicki, *Uwaga 16 do art. 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

<sup>9</sup> Por. A. Rakowska, K. Skotnicki, *Konsekwencje konstytucjonalizacji zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu RP*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 83–86.

przedstawicielskiej, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów.

Tymczasem w projekcie ustawy przewiduje się, że w okręgu wyborczym Polaków za granicą będzie wybieranych trzech posłów. Twórcy projektu nie wyjaśniają przy tym w uzasadnieniu, dlaczego ma to być okręg akurat trzy-mandatowy (co spowodowało, że nie jest on większy czy mniejszy). Z jednej strony, w porównaniu z liczbą obywateli polskich żyjących za granicą (w uzasadnieniu mówi się o co najmniej 1 milionie, ale przecież w rzeczywistości Polaków przebywających poza krajem jest znacznie więcej), którzy mogą potencjalnie głosować, jest to liczba mandatów zdecydowanie za niska, chociaż należy pamiętać, że wiele spośród tych osób jest jednocześnie uwzględniana (liczona) przy ustalaniu liczby mandatów przypadających na okręgi wyborcze tworzone w kraju. Z drugiej jednak strony, na co już wskazywałem, zainteresowanie wyborami za granicą jest znikome.

Trzymandatowy okręg wyborczy Polaków za granicą budzi również zastrzeżenia ze względu na ustanowienie w ustawie zasadniczej podczas wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zasady proporcjonalności. Oznacza to, że liczba przedstawicieli wybieranych w okręgu wyborczym powinna być większa, gdyż tylko wówczas zostanie spełnione przyświecające tej zasadzie założenie dążenia do takiego podziału mandatów, który prowadzi do jak najlepszego odzwierciedlenia poparcia wyborców dla poszczególnych partii politycznych startujących w wyborach. Tak zwane małe wielomandatowe okręgi wyborcze (liczące od dwóch do pięciu mandatów) tego nie zapewniają, a przeprowadzane w nich wybory przynoszą taki sam rezultat jak przeprowadzenie wyborów w systemie większościowym<sup>10</sup>. Nie jest więc przypadkiem, że w art. 136 ust. 2 ordynacji parlamentarnej stanowi się, że w okręgu wyborczym wybiera się co najmniej siedmiu posłów. Należy również pamiętać, że przy wyborach proporcjonalnych w okręgu wyborczym z niewielką liczbą mandatów jest niezwykle wysoki próg wyborczy. Stanisław Gebethner wyliczył, że podczas wyborów w 1993 roku przy zastosowaniu metody d'Hondta w trzymandatowym okręgu wyborczym wynosił on aż 23,9%<sup>11</sup>.

Ustanowienie okręgu wyborczego Polaków za granicą wymaga więc wnikliwego przemyślenia. Ze względu na inny temat przewodni niniejszej analizy wskażę jedynie dwa możliwe rozwiązania, bez szczegółowego ich omówienia. Aby uniknąć zarzutu sprzeczności tego uregulowania z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, można na przykład ustanowić wprost w ustawie zasadniczej

<sup>10</sup> Por. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, przeł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004, s. 80–86.

<sup>11</sup> Por. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 207–208.

istnienie takiego okręgu i jednocześnie wyznaczyć liczbę przypadających na niego mandatów. Innym dopuszczalnym rozwiązaniem jest przyjęcie zasady, że liczba mandatów przypadających na poszczególne okręgi będzie ustalana dopiero po dniu głosowania, przy uwzględnieniu liczby wyborców rzeczywiście uczestniczących w każdym z nich w głosowaniu (wyborach).

Problem ustanowienia okręgu wyborczego Polaków za granicą i wyboru w nim jednego senatora nie występuje w wypadku wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż ustawa zasadnicza w art. 97 ust. 2 wśród zasad wyboru tej izby nie wymienia zasady równości.

W niniejszej analizie pragnę się skupić na zagadnieniu głosowania korespondencyjnego, projekt ustawy przewiduje bowiem, jak już wspomniałem, wprowadzenie takiej możliwości w wypadku wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz podczas wyborów prezydenckich – z takiego prawa mogliby jednak korzystać wyłącznie wyborcy przebywający w dniu głosowania poza granicami kraju. Odniesienie się do tej propozycji wymaga poczynienia kilku uwag.

Po pierwsze, należy podkreślić, że w tekstach aktów prawnych i w literaturze przedmiotu używa się równolegle kilku terminów, takich jak „głosowanie listowne”, „głosowanie korespondencyjne” czy „głosowanie za pośrednictwem poczty”. Zamienne posługiwanie się nimi, z czym najczęściej mamy do czynienia, nie jest jednak zasadne, gdyż dostarczanie do właściwych komisji wyborczych kart do głosowania wypełnionych przez wyborców nie zawsze odbywa się za pośrednictwem poczty. Najlepszym tego przykładem jest Wielka Brytania, gdzie karty można dostarczać w dowolny sposób<sup>12</sup>. Zgodnie z terminologią, jaką zastosowano w analizowanym projekcie ustawy, w dalszej części opracowania konsekwentnie będę się posługiwał pojęciem „głosowanie korespondencyjne”.

Po drugie, należy się odnieść do samej idei głosowania korespondencyjnego. Ten sposób udziału w głosowaniu zyskuje w świecie coraz większą popularność i jest możliwy na przykład w Estonii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Indiach, Irlandii, Japonii, Kanadzie, na Litwie i na Łotwie, w Norwegii, Pakistanie, Portugalii, Republice Federalnej Niemiec, Republice Korei, na Słowacji, w Szwecji, we Włoszech czy w Wielkiej Brytanii, w przeszłości był również wykorzystywany w Belgii i we Francji. W przeprowadzonych na Litwie w 2005 roku wyborach do niższej izby parlamentu głosowało korespondencyjnie 16,74% uczestniczących w nich wyborców<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Problemy występujące w związku z tym w Wielkiej Brytanii omówiłem w analizie przygotowanej dla Instytutu Spraw Publicznych w 2008 roku [w niniejszym tomie].

<sup>13</sup> Por. K.W. Czapliski, *Alternatywne sposoby głosowania (Zarys problemów)*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, op. cit., s. 40.

Zdecydowanie uważam, że jest to rozwiązanie w pełni właściwe i zasługujące na aprobatę, stanowiące bardzo istotną gwarancję realizacji zasady powszechności głosowania<sup>14</sup>. Za jego istnieniem przemawia przede wszystkim nieodstępowność prawa wyborczego<sup>15</sup>, głosowanie korespondencyjne ma zatem znaczną przewagę nad – często ostatnio postulowaną w debacie nad możliwymi metodami oddawania głosu i aktywizacją wyborców – instytucją głosowania przez pełnomocnika (przedstawiciela)<sup>16</sup>.

W projekcie ustawy wnioskodawcy proponują przyznanie możliwości głosowania korespondencyjnego wyłącznie obywatelom polskim przebywającym w dniu wyborów za granicą i wpisanym do rejestru wyborców. Ma to być przy tym drugi – obok tradycyjnego głosowania w lokalu obvodu głosowania za granicą – sposób uczestniczenia w wyborach. Uważam to za rozwiązanie ze wszech miar słuszne, które traktuję jednak jako propozycję przejściową przed całkowitą likwidacją obwodów zagranicznych. Wymaga to jednak czasu, również po to, żeby wyborcy mogli przyzwyczylić się do nowego sposobu głosowania, który pozwala im skorzystać z ich podstawowego prawa politycznego.

Niestety, proponowane w projekcie ustawy ustanowienie przewidujących głosowanie korespondencyjne art. 60b ustawy o wyborze Prezydenta i art. 84f ordynacji parlamentarnej można traktować jedynie jako „przymiarę” do wprowadzenia tej instytucji. W proponowanej regulacji brakuje wielu rozwiązań szczegółowych, bez których instytucja głosowania korespondencyjnego nie wydaje się możliwa do zastosowania. Twórcy projektu ustawy proponują wprawdzie, aby zostało wydane stosowne rozporządzenie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, uważam jednak, że nie jest to konstrukcja właściwa, i to z wielu powodów. Po pierwsze, jest to przekazanie materii ustawowej do regulacji w akcie wykonawczym, co nie powinno w ogóle wystąpić, a w wypadku zaskarżenia tej regulacji do Trybunału Konstytucyjnego – w moim przekonaniu – spowoduje stwierdzenie niekonstytucyjności takiej delegacji. Po drugie, można mieć wątpliwość, czy minister właściwy do spraw zagranicznych jest najbardziej odpowiednim organem, któremu powinno być powierzono to zadanie. Jeśli już, to raczej powinien on jedynie współdziałać z innym ministrem – właściwym do spraw administracji publicznej i spraw wewnętrznych, a najlepiej, gdyby było to ich wspólne rozporządzenie. Po trzecie, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 92 ust. 1 zdanie drugie wymaga, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia było szczegółowe i zawierało wytyczne dla jego treści. W projekcie ustawy są

<sup>14</sup> Szeroko na ten temat pisałem w pracy: K. Skotnicki, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 252–262.

<sup>15</sup> Por. J. Filip, *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, Brno 1992, s. 127.

<sup>16</sup> K. Skotnicki, *Głosowanie przez przedstawiciela*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa...*, *op. cit.*, s. 117–133.

wprawdzie wytyczne, uważam jednak, że nie obejmują one wielu kwestii ważnych dla procedury głosowania korespondencyjnego, a użyty zwrot „w szczególności” nie jest wystarczającą podstawą ich obrony. Jest to kolejny powód, dla którego można mieć wątpliwość co do konstytucyjności proponowanej regulacji.

Przedstawiając wady proponowanej regulacji, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na przewidywanie wnioskodawcy, że wyborca, który wyrazi chęć głosowania korespondencyjnego, otrzyma za pośrednictwem poczty jedynie kartę do głosowania. To zdecydowanie za mało. Wraz z kartą do głosowania wyborca powinien otrzymać znacznie większy zestaw. Musi się w nim znajdować również koperta, w której wyborca będzie mógł wysłać swój głos do właściwej komisji wyborczej, a także instrukcja głosowania. Można również rozważyć, czy nie należy dołączyć formularza oświadczenia, że uprawniony głosował osobiście. Bezwzględnie w ustawie, nie zaś w rozporządzeniu, powinno być także wyraźnie uregulowane, co zrobić z głosami nadesłanymi korespondencyjnie w wypadku, gdy dotrą one do komisji wyborczej po terminie.

Ogólnie uważam więc, że kierunek proponowanych zmian, szczególnie ustanowienie w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej możliwości głosowania korespondencyjnego, jest słuszny. To ostatnie rozwiązanie wymaga jednak zdecydowane dopracowania na poziomie ustawowym. Propozycja ta skłania przy tym do następujących refleksji.

Przed wszystkim należy się zastanowić, czy możliwość głosowania korespondencyjnego powinna istnieć podczas wszystkich wyborów i referendum. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie to nie budzi najmniejszych zastrzeżeń w wyborach prezydenckich i w referendum ogólnokrajowym. W pierwszym wypadku w znacznej mierze decyduje o tym ich personalny charakter, zwłaszcza zaś – podobnie jak w wypadku ogólnokrajowego referendum – przesądza o tym to, że wszyscy głosują na tych samych kandydatów lub odpowiadają na to samo pytanie, dla wyniku takich wyborów czy takiego referendum nie ma zatem znaczenia, gdzie zostanie oddany głos. Wydaje się, że podobnie ma się rzecz w wypadku wyborów parlamentarnych. Dzieje się tak jednak dlatego, że mają one przede wszystkim charakter polityczny, ważne jest więc nie to, na którego kandydata odda swój głos wyborca, ale na którą listę kandydatów. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja podczas wyborów samorządowych, szczególnie stopnia podstawowego w jednostkach o niewielkiej liczbie mieszkańców, czy referendum lokalnego. Element personalny, jak i znajomość realiów społecznych, politycznych i gospodarczych terenu jest w takim wypadku znacznie istotniejsza, aby zatem poznać kandydatów czy problem będący



przedmiotem głosowania, trzeba raczej przebywać na miejscu. Dlatego nie zakazuje, że nie można głosować korespondencyjnie podczas wyborów samorządowych i referendum lokalnego. Należy również uwzględnić, że współcześnie jest to ograniczenie nadal zasadne. Stąd też w dalszych rozważaniach skoncentruję się wyłącznie na wyborach i referendach ogólnokrajowych.

W innych państwach możliwość głosowania korespondencyjnego jest najczęściej przyznawana wyłącznie wyborcom, którzy w dniu (dniach) głosowania przebywają za granicą. Rozwiązanie to ma im umożliwić skorzystanie z czynnego prawa wyborczego, co nabiera szczególnego znaczenia, gdy jest to pobyt służbowy, jednocześnie zaś pozwala odstąpić od kosztownego tworzenia poza krajem obwodów głosowania. Objęcie taką możliwością głosowania wszystkich wyborców przebywających poza krajem jest jednak słuszne również ze względu na przywiązywanie w Unii Europejskiej wielkiej wagi do swobody przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania.

Niezwykle istotne jest także rozważenie, czy prawo to nie powinno być również przyznane określonym grupom wyborców przebywającym w dniu głosowania w kraju. Można bowiem wskazać liczne grupy osób, które z określonych przyczyn nie mogą przybyć w dniu (dniach) głosowania do lokalu obwodowej komisji wyborczej w obwodzie głosowania, w którego spisie są umieszczone. Dotyczy to przede wszystkim osób chorych, niedołącznych, niewidomych, niepełnosprawnych, starszych, ale także żołnierzy, policjantów czy pracowników służb specjalnych, osób przebywających poza miejscem zamieszkania ze względu na pełnioną służbę czy wykonywaną pracę oraz osób niemogących głosować z powodu obowiązków służbowych podejmowanych w dniu (dniach) głosowania. Należy również wskazać osoby przebywające w zakładach karnych, aresztach, aresztach śledczych czy innych ośrodkach, które to osoby nie są pozbawione praw publicznych czy wyborczych (posiadają czynne prawo wyborcze).

Uważam jednak, że nie należy ograniczać możliwości głosowania korespondencyjnego jedynie do określonych grup wyborców. Powinno być ono przyznane wszystkim, niezależnie od miejsca ich przebywania (w kraju lub za granicą), a także bez względu na inne warunki, przyczyny lub okoliczności.

Wyborca wyrażający chęć głosowania korespondencyjnego powinien zwrócić się w tym celu z wnioskiem do gminy, w której rejestrze wyborców figuruje. Problem jest jednak z wyborcami przebywającymi za granicą. Niewątpliwie najlepszym rozwiązaniem byłaby możliwość zwrócenia się przez nich z takim wnioskiem do gminy, w której rejestrze są umieszczeni. Należy jednak pamiętać, że nie będą mogli tego uczynić obywatele polscy, którzy mają ważny polski paszport, ale stale zamieszkują na terytorium innego państwa, nie mają stałego miejsca zamieszkania w Polsce i nie są umieszczeni

w żadnym stałym rejestrze wyborców w jakiegokolwiek gminie na terytorium Polski. Wyborcy z tej grupy powinni występować z takim wnioskiem do prezydenta miasta stołecznego Warszawy – uważam zresztą, że to on powinien prowadzić rejestr takich wyborców<sup>17</sup>. Za moją propozycją przemawia to, że obecnie za pośrednictwem Internetu można już załatwić wiele spraw w gminach, poza tym uniknie się jednocześnie sytuacji, w której konsulowi przypadnie zadanie powiadamiania gmin o umieszczeniu konkretnego wyborcy w prowadzonym przez niego rejestrze. Utrzymywanie takiego rejestru przez konsulów wydaje mi się mniej właściwe, chociaż wprowadzenie takiego rozwiązania – jak to jest proponowane w projekcie ustawy – jest lepsze od braku takich rejestrów, z czym mamy teraz do czynienia. Alternatywne powierzenie tego zadania konsulom nałoży na nich, a następnie także na obwody głosowania za granicą, obowiązek dalszego przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego.

Prawo wystąpienia z wnioskiem o głosowanie korespondencyjne powinno obowiązywać z chwilą opublikowania zarządzenia o rozpisaniu wyborów lub o przeprowadzeniu referendum. Trudno jest jednak precyzyjnie wskazać koniec tego okresu, głosowania w Polsce są bowiem jednodniowe i dwudniowe. Uważam, że ostatnim dniem składania takiego wniosku powinien być piątek dwa tygodnie przed dniem wolnym od pracy lub poprzedzającym go dniem, na który jest wyznaczone głosowanie (dniami, na które jest wyznaczone głosowanie). Stosunkowo wczesne zakończenie terminu ubiegania się o głosowanie korespondencyjne wynika z czasu, jakiego wymagają dalsze czynności niezbędne dla skutecznego udziału takiej osoby w głosowaniu. W okresie tym musi być bowiem zarówno przesłany do wyborcy zestaw zawierający między innymi kartę do głosowania, jak i musi dotrzeć do właściwej komisji wyborczej przesyłka z głosem wyborcy.

Uważam ponadto, że należałoby zapewnić pełną dowolność co do formy złożenia wniosku, aby można było wnieść go ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub pocztą elektroniczną. Powinna przy tym obowiązywać zasada, że wniosek musi dotrzeć do urzędu gminy najpóźniej ostatniego dnia wyznaczonego terminu, co oznacza, że jestem za odejściem od stosowania postanowienia art. 165 par. 2 k.p.c., że o zachowaniu terminu decyduje data nadania pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego. Z zachowaniem terminu mielibyśmy zatem do czynienia wówczas, gdyby wniosek dotarł do urzędu gminy (ewentualnie do konsulatu) ostatniego dnia wskazanego terminu w godzinach pracy jednostki organizacyjnej urzędu

<sup>17</sup> Centralny rejestr wszystkich uprawnionych do głosowania i przebywających za granicą Holendrów prowadzi na przykład burmistrz Hagi – por. K. Skotnicki, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 259.

upoważnionej do potwierdzania przyjęcia przesyłek, czyli w godzinach urzędowania urzędów gmin<sup>18</sup>.

Wniosek o głosowanie korespondencyjne powinien zawierać: nazwisko i imię (imiona) wyborcy, imię ojca, datę urodzenia, numer PESEL, serię i numer dowodu osobistego (lub ważnego polskiego paszportu) wraz z nazwą organu, który go wydał, oraz adres, na który ma być przesłany zestaw zawierający dokumenty niezbędne do głosowania korespondencyjnego.

Po otrzymaniu wniosku wyborcy o głosowanie korespondencyjne wójt (burmistrz, prezydent miasta) – uprzednio sprawdziwszy, czy wyborca ten jest ujęty w miejscowym rejestrze wyborców – niezwłocznie powinien przekazać wniosek obwodowej komisji wyborczej utworzonej w okręgu wyborczym w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego.

Należy następnie rozważyć, czy osoba, która będzie mogła głosować korespondencyjnie, powinna być wykreślona ze spisu wyborców, czy też w spisie wyborców trzeba umieścić jedynie stosowną adnotację. Uważam, że powinno nastąpić wykreślenie takiego wyborcy ze spisu wyborców, a obwodowa komisja wyborcza utworzona w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego powinna sama sporządzać spis osób głosujących w niej korespondencyjnie. Rozwiązanie takie najlepiej zabezpiecza przed ewentualnością podwójnego głosowania, czyli naruszenia zasady równości wyborów w jej aspekcie formalnym.

Do obwodowej komisji wyborczej utworzonej w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego powinien należeć obowiązek wysłania do wyborcy chcącego głosować korespondencyjnie zestawu, który będzie zawierać:

- kartę (karty) do głosowania,
- instrukcję głosowania,
- kopertę, w której wyborca umieści wypełnioną przez siebie kartę do głosowania,
- druk oświadczenia o własnoręcznym wypełnieniu karty do głosowania i włożeniu jej do koperty,
- kopertę zwrotną.

Powyższy zestaw powinien być wysłany do wyborcy nie później niż w poniedziałek tygodnia poprzedzającego tydzień, w którym odbywają się wybory lub jest organizowane referendum. Wskazanie pierwszego dnia, kiedy można to uczynić, jest jednak trudne, gdyż może to nastąpić dopiero po wydrukowaniu kart do głosowania, to zaś wymaga uprzedniego zakończenia procesu zgłaszania kandydatów lub list kandydatów, co następuje na 40 dni przed dniem wyborów w wypadku wyborów do parlamentu (art. 143 ust. 1 i art. 194

<sup>18</sup> Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 stycznia 1997 roku (CKN 969/97) [dokument niepublikowany].

ordynacji parlamentarnej) i w 45. dniu przed dniem wyborów podczas wyborów prezydenckich (art. 41 ustawy o wyborze Prezydenta).

Karta do głosowania musi być ostemplowana pieczęcią okręgowej komisji wyborczej i komisji obwodowej utworzonej w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego.

Instrukcja głosowania jest elementem niezbędnym, szczególnie ze względu na różną liczbę senatorów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych. Wyborca musi konkretnie wiedzieć, ilu senatorów wybiera. Doświadczenie wskazuje, że często wyborca jest przeświadczony, że może głosować tylko na jednego kandydata, dlatego na karcie do głosowania zaznacza tylko jego nazwisko. W instrukcji głosowania (jej treść powinna ustalić Państwowa Komisja Wyborcza) musi się przede wszystkim znajdować szczegółowa informacja o kolejnych czynnościach, jakie musi wykonać głosujący, aby jego głos był ważny.

W instrukcji głosowania może się również znajdować oświadczenie o własnoręcznym wypełnieniu karty do głosowania i włożeniu jej do koperty. Ma to zagwarantować osobiste głosowanie przez wyborcę i zabezpieczyć przed zarzutem, że głos został oddany przez inną osobę.

Z okręgami wyborczymi wiąże się problem różnej ich liczby w wypadku wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (41 okręgów) i wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (40 okręgów). Oczywiście najlepszym rozwiązaniem byłoby zrównanie liczby okręgów wyborczych w wyborach do obu izb. Przy utrzymaniu obecnego podziału w okręgach wyborczych nr 12 i 13 w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz w okręgu nr 12 w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej należy utworzyć odrębne komisje w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego do każdej izby, co w konsekwencji oznacza konieczność wysłania do wyborcy dwóch odrębnych zestawów.

Koperta do głosowania, w której wyborca ma wysłać wypełnioną przez siebie kartę do głosowania, powinna mieć mniejsze wymiary niż druga z przesłanych w zestawie kopert (koperta zwrotna) i powinien być na niej jedynie napis: „Koperta na kartę do głosowania” oraz numer okręgu wyborczego.

Koperta zwrotna, o większych wymiarach niż koperta do głosowania, musi mieć nadrukowany adres siedziby utworzonej w okręgu wyborczym obwodowej komisji w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego (konieczność zaadresowania takiej koperty przewiduje na przykład par. 35 ustawy z 2004 roku o wyborach do Rady Narodowej Republiki Słowackiej). Na kopercie zwrotnej powinien być znaczek pocztowy lub stempel z informacją, że przesyłka jest opłacona. Jest to konieczne, gdyż wszystkie wydatki związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów są pokrywane z budżetu państwa (art. 129 ust. 1 ordynacji parlamentarnej). Ponadto w lewym

górnym narożniku musi się znajdować nazwa obwodowej komisji wyborczej utworzonej w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego oraz numer okręgu wyborczego.

Aby głos osoby głosującej korespondencyjnie był ważny, wyborca po otrzymaniu zestawu musi:

- wypełnić kartę do głosowania, włożyć do koperty do głosowania i zakleić kopertę,
- włożyć do koperty zwrotnej kopertę do głosowania,
- włożyć do koperty zwrotnej druk oświadczenia o własnoręcznym wypełnieniu karty do głosowania i włożeniu jej do koperty.

Nie jest oczywiście możliwe wyznaczenie ostatniego dnia, w którym wyborca może oddać głos korespondencyjnie, bardzo ważne jest jednak wskazanie dnia albo nawet dnia i godziny, do której koperta zwrotna powinna dotrzeć do obwodowej komisji utworzonej w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego (na przykład w Holandii jest to godzina 15.00 w dniu głosowania, a listy są przesyłane do burmistrza Hagi). W wypadku głosowania dwudniowego termin ten powinien przypadać na drugi dzień głosowania.

Koperty zwrotne, które dotrą do obwodowej komisji wyborczej po tym terminie, powinny być komisyjnie niszczone bez otwierania. Niestety, nie przewiduje tego projekt ustawy, o którym pisałem w pierwszej części niniejszej analizy.

Obwodowa komisja wyborcza utworzona w okręgu wyborczym w celu przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego po upływie terminu, w którym są do niej dostarczane koperty zwrotne, w pierwszej kolejności powinna ustalić liczbę otrzymanych w ten sposób kopert. Następnie – po otwarciu każdej koperty zwrotnej – powinna sprawdzać, czy znajduje się w niej podpisane oświadczenie o własnoręcznym wypełnieniu karty do głosowania oraz koperta do głosowania (koperta do głosowania nie jest jednak jeszcze w tym momencie otwierana). W wypadku braku oświadczenia lub braku podpisu na oświadczeniu koperta do głosowania korespondencyjnego powinna być komisyjnie niszczone. Podobnie należy postąpić z oświadczeniami w wypadku braku w kopercie zwrotnej koperty do głosowania.

Liczba podpisanych oświadczeń i kopert do głosowania powinna być taka sama, co trzeba odnotować w protokole.

Dopiero następną czynnością w pracy obwodowej komisji wyborczej powinno być otwarcie kopert do głosowania. Liczenie głosów musi się odbywać na ogólnych zasadach.

Przedstawiona propozycja jest oczywiście rozwiązaniem najbliższym ideału, które w rzeczywistości – przede wszystkim ze względu na funkcjonowanie poczty (i to nie tylko polskiej) – może być jednak trudne czy wręcz

niemożliwe do wdrożenia, zwłaszcza w wypadku wyborców przebywających za granicą, w tym poza Europą. W takiej sytuacji jest możliwe powierzenie określonych zadań, tak jak dotychczas, konsulom oraz obwodowym komisjom wyborczym za granicą i zaliczanie głosów z zagranicy do okręgu wyborczego w Warszawie. Do zadań konsula będzie należało wydrukowanie – na podstawie wzoru karty do głosowania opracowanej w okręgu wyborczym nr 19 w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz nr 18 w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – stosownych kart do głosowania i ich rozesłanie do wyborców. Wyborca musi oczywiście otrzymać pełny zestaw, o którym napisałem wcześniej, a po oddaniu głosu – odesłać kopertę zwrotną na adres obwodowej komisji wyborczej za granicą. Komisja ta, licząc głosy oddane za granicą, powinna postępować w opisany wyżej sposób.

Co prawda taki sposób głosowania korespondencyjnego za granicą nie jest najlepszy – ze względu na zaliczanie głosów do warszawskiego okręgu wyborczego – gwarantuje jednak sprawniejsze przeprowadzenie takiego głosowania i wpływ głosów z zagranicy na wynik wyborów.



# Aneks

Projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Projekt był przygotowywany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polonii i Polaków za Granicą, który funkcjonował w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego. Przewidywał wiele nowych w polskim prawie wyborczym rozwiązań przeznaczonych dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju, między innymi procedurę głosowania korespondencyjnego, zagraniczny rejestr wyborców, odrębne okręgi głosowania.

Instytut Spraw Publicznych z dużym zainteresowaniem śledził te prace. Na zamówienie instytutu na bieżąco powstały ekspertyzy prawne dotyczące projektu (w wersji z lutego 2007 roku), które stały się później podstawą dla szerszych rozważań na temat proponowanych rozwiązań (w szczególności procedury głosowania korespondencyjnego).



# USTAWA

z dnia ..... 2006 r.

## **o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2000 r. Nr 47, poz. 544, z późn. zm.<sup>2</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. W obwodach do głosowania utworzonych za granicą można głosować również korespondencyjnie.”;

2) w art. 16:

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, o których mowa w art. 23 ust. 4, powołują spośród wyborców kapitanowie tych statków. Tryb i termin powoływania tych komisji ustala, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.”,

b) dodaje się ust. 6a – 6b w brzmieniu:

„6a. Obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych za granicą powołują spośród wyborców konsulowie. Tryb i termin powoływania tych komisji ustala, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zagranicznych.

<sup>1</sup> Załączony projekt został zaprezentowany na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w lutym 2007 roku i stanowił podstawę analiz ekspertów Instytutu Spraw Publicznych. W późniejszych pracach był jeszcze zmieniany.

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, z 2006 r. Nr 218, poz. 1592, z 2007 r., Nr 112, poz. 766, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056.

6b. W skład obwodowej komisji wyborczej w obwodach głosowania utworzonych za granicą wchodzi osoby powoływane przez konsula spośród wyborców cieszących się autorytetem i zaufaniem lokalnej społeczności polskiej.”;

3) w art. 27 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 27. 1. Spis wyborców sporządza się w 2 egzemplarzach oddzielnie dla każdego obwodu głosowania, na podstawie stałego rejestru wyborców w gminie albo zagranicznego rejestru wyborców, prowadzonego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499, z późn. zm.).”;

4) art. 36 otrzymuje brzmienie:

„Art. 36. 1. Wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, ważne polskie dowody osobiste, wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula.

2. Wyborcy nie ujęci w zagranicznym rejestrze wyborców wpisywani są na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub pocztą elektroniczną. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia oraz miejsce pobytu wyborcy, numer ważnego polskiego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, serię i numer ważnego polskiego dowodu osobistego, a także miejsce i datę jego wydania. Zgłoszenia można dokonać najpóźniej w 3 dniu przed dniem wyborów.

3. Zaświadczenie o prawie do głosowania wydaje konsul na podstawie rejestru wyborców, a po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców.

4. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, określi, w drodze rozporządzenia, sposób sporządzania i aktualizacji zagranicznego rejestru wyborców oraz spisu wyborców, a także sposób powiadamiania urzędów gmin o objętych spisem wyborców osobach stale zamieszkałych w kraju i sposób wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania.

5. Reklamacje w sprawach spisu wyborców rozpatruje konsul. Od decyzji podjętych w tych sprawach nie przysługuje środek prawny.”;

4) po art. 36 dodaje się art. 36a w brzmieniu:

„Art. 36a. Osoby ujęte w zagranicznym rejestrze wyborców i wpisane do spisu wyborców sporządzonego na potrzeby pierwszego głosowania wpisywane są do spisu wyborców sporządzanego na potrzeby głosowania ponownego, bez konieczności składania ponownego wniosku o wpis.”;

5) w art. 49:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Głosowanie w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich odbywa się między godziną 6.00 a 20.00 czasu miejscowego. Jeżeli głosowanie miałyby być zakończone w dniu następnym po dniu głosowania w kraju, głosowanie przeprowadza się w dniu poprzedzającym.”,

b) po ust. 2 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Głosowanie w obwodach głosowania utworzonych za granicą odbywa się między godziną 8.00 a 20.00 czasu miejscowego. Jeżeli głosowanie miałyby być zakończone w dniu następnym po dniu głosowania w kraju, głosowanie przeprowadza się w dniu poprzedzającym.”;

6) po art. 60a dodaje się art. 60b w brzmieniu:

„Art. 60b. 1. Wyborcy zarejestrowani w rejestrze wyborców, zamierzający głosować korespondencyjnie, otrzymują z właściwego konsulatu kartę do głosowania listownie, na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub pocztą elektroniczną. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia oraz miejsce pobytu wyborcy, numer ważnego polskiego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, serię i numer ważnego polskiego dowodu osobistego, a także miejsce i datę jego wydania.

Zgłoszenia można dokonać najpóźniej w 14 dniu przed dniem wyborów.

2. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, skutkuje nie wpisaniem do spisu wyborców dla danego głosowania lub skreśleniem ze spisu wyborców.

3. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, określi, w drodze rozporządzenia, zasady i warunki techniczne głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, mając na uwadze konieczność zachowania konstytucyjnych zasad wyboru oraz zapewnienia sprawnego przebiegu głosowania.

4. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, zostaną określone w szczególności:

1) termin i tryb przekazywania kart do głosowania wyborcom, którzy zgłosili chęć głosowania korespondencyjnego,

2) termin i sposób zwrotnego przekazywania kart do głosowania do obwodowych komisji wyborczych,

3) szczegółowy sposób postępowania z kartami do głosowania, które zostały przekazane drogą korespondencyjną,

4) sposób postępowania z kartami do głosowania, które dotarły do obwodowej komisji wyborczej po zakończeniu głosowania.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 46, poz. 499, z późn. zm.<sup>3</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. W obwodach do głosowania utworzonych za granicą można głosować również korespondencyjnie.”;

2) w art. 17 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Spis wyborców, z zastrzeżeniem art. 25 ust. 1 i art. 84c ust. 1, sporządzany jest i aktualizowany przez gminę jako zadanie zlecone.”;

3) uchyla się art. 26;

4) w art. 28 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Reklamacje w sprawach spisu wyborców dotyczącego osób, o których mowa w art. 25 ust. 1, rozpatruje kapitan statku. Od decyzji podjętych w tych sprawach nie przysługuje środek prawny.”;

5) w art. 31 uchyla się ust. 1–3;

6) w art. 32 uchyla się ust. 2;

7) w art. 33 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) okręgowa komisja wyborcza Polaków za granicą.”;

8) po art. 47 dodaje się art. 47a w brzmieniu:

„Art. 47a. Przepisy dotyczące okręgowej komisji wyborczej stosuje się odpowiednio do okręgowej komisji wyborczej Polaków za granicą.”;

9) art. 49 otrzymuje brzmienie:

„Art. 49. 1. Obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich powołują spośród wyborców kapitanowie tych statków. Przepis art. 48 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 lit. a oraz ust. 4–9 stosuje się odpowiednio.

2. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej określi, w drodze rozporządzenia, tryb i termin powoływania komisji, o których mowa w ust. 1.”;

10) w art. 59 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Głosowanie w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich odbywa się między godziną 6.00 a 20.00 czasu miejscowego. Jeżeli głosowanie miało być zakończone w dniu następnym po dniu głosowania w kraju, głosowanie przeprowadza się w dniu poprzedzającym.”;

<sup>3</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 74, poz. 786 i Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 14, poz. 128, Nr 113, poz. 984, Nr 127, poz. 1089 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 57, poz. 507 i Nr 130, poz. 1188 z 2004 r. Nr 25, poz. 219 oraz z 2005 r. Nr 140, poz. 1173.

11) w art. 67 w ust. 2 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) obywatela polskiego stale zamieszkującego za granicą, a głosującego w kraju na podstawie ważnego polskiego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, ważnego polskiego dowodu osobistego, jeżeli udokumentuje, iż stale zamieszkuje za granicą. W takim wypadku komisja odnotowuje numer paszportu albo serię i numer dowodu osobistego oraz miejsce i datę jego wydania w rubryce spisu „uwagi”.”;

12) w art. 68 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Wyborca głosujący za granicą otrzymuje kartę do głosowania wyłącznie po okazaniu obwodowej komisji wyborczej ważnego polskiego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, ważnego polskiego dowodu osobistego.”;

13) w art. 76 ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„4. Wyniki głosowania z obwodów utworzonych na polskich statkach morskich przekazywane są okręgowej komisji wyborczej właściwej dla siedziby armatora.

5. Zasady i tryb przekazywania okręgowej komisji wyborczej wyników głosowania i protokołów głosowania z obwodów głosowania, o których mowa w ust. 4, określi Państwowa Komisja Wyborcza po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.”;

14) w art. 79 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W odniesieniu do wyborcy przebywającego na polskim statku morskim wymogi wymienione w ust. 1 uważa się za spełnione, jeżeli protest został złożony kapitanowi statku. Wyborca obowiązany jest dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu.”;

15) po rozdziale 10 dodaje się rozdział 10a w brzmieniu:

#### „Rozdział 10a

##### Przepisy szczególne dotyczące przebiegu wyborów za granicą

Art. 84a. 1. Zagraniczny rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze działania właściwego terytorialnie konsula, którym przysługuje prawo wybierania.

2. Zagraniczny rejestr wyborców służy do sporządzania spisów wyborców dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, dla wyborów do Sejmu i do Senatu oraz sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum ogólnokrajowym.

3. W zagranicznym rejestrze wyborców wymienia się nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, numer ważnego pol-

skiego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, serię i numer ważnego polskiego dowodu osobistego i adres zamieszkania wyborcy.

4. Wyborcy są wpisywani do zagranicznego rejestru wyborców na wniosek, który powinien zawierać nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia oraz miejsce pobytu wyborcy, numer ważnego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, serię i numer ważnego polskiego dowodu osobistego, a także miejsce i datę jego wydania.

5. Rejestr wyborców prowadzą właściwi terytorialnie konsulowie.

6. Rejestr wyborców jest udostępniany, na pisemny wniosek, do wglądu w siedzibie konsulatu.

7. Do osób pozbawionych prawa wybierania stosuje się przepisy art. 14.

Art. 84b. 1. Każdy może wnieść do właściwego terytorialnie konsula reklamację na nieprawidłowości w zagranicznym rejestrze wyborców, a w szczególności w sprawie:

- 1) pominięcia wyborcy w zagranicznym rejestrze wyborców,
- 2) wpisania do zagranicznego rejestru wyborców osoby, która nie ma prawa wybierania,
- 3) niewłaściwych danych o osobach wpisanych do zagranicznego rejestru wyborców,
- 4) ujęcia w zagranicznym rejestrze wyborców osoby, która nie zamieszkuje stale na obszarze działania właściwego terytorialnie konsula.

2. Reklamację wnosi się pisemnie lub ustnie do protokołu.

3. Konsul obowiązany jest rozpatrzyć reklamację w terminie 3 dni od dnia jej wniesienia i wydać decyzję w sprawie.

4. Decyzję, wraz z uzasadnieniem, doręcza się niezwłocznie wnoszącemu reklamację, a gdy dotyczy ona innych osób – również tym osobom.

5. Na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodującą skreślenie z zagranicznego rejestru wyborców wnoszący reklamację bądź osoba skreślona z rejestru może wnieść, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, skargę za pośrednictwem konsula do sądu właściwego dla dzielnicy Warszawa – Śródmieście; przepisy art. 13 ust. 3 i 4 stosuje się.

Art. 84c. 1. Wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, ważne polskie dowody osobiste, wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula.

2. Wyborcy nie ujęci w zagranicznym rejestrze wyborców wpisywani są na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub pocztą elektroniczną. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia oraz miejsce pobytu wyborcy, numer ważnego polskiego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, serię i numer ważnego polskiego dowodu osobistego, a także miejsce i datę jego wydania.

Zgłoszenia można dokonać najpóźniej w 3 dniu przed dniem wyborów.

3. Przepis art. 23 ust. 1 stosuje się odpowiednio do wyborców przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, ważne polskie dowody osobiste z tym, że zaświadczenie wydaje konsul na podstawie rejestru wyborców, a po sporządzeniu spisu wyborców – na podstawie spisu wyborców

4. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, określi, w drodze rozporządzenia, sposób sporządzania i aktualizacji zagranicznego rejestru wyborców oraz spisu wyborców, a także sposób powiadamiania urzędów gmin o objętych spisem wyborców osobach stale zamieszkałych w kraju i sposób wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania.

5. Reklamacje w sprawach spisu wyborców rozpatruje konsul. Od decyzji podjętych w tych sprawach nie przysługuje środek prawny.

Art. 84d. 1. Tworzy się obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą.

2. Obwody głosowania, o których mowa w ust. 1, tworzy, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zagranicznych, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, wyznaczając siedziby obwodowych komisji wyborczych.

3. Obwody głosowania, o których mowa w ust. 1, wchodzi w skład okręgu wyborczego Polaków za granicą.

Art. 84e. Informacje o numerach i granicach obwodów głosowania utworzonych za granicą oraz siedzibach obwodowych komisji wyborczych, podaje do wiadomości publicznej przez rozplakatowanie konsul, najpóźniej 21 dnia przed dniem wyborów.

Art. 84f. 1. Obwodowe komisje wyborcze w obwodach głosowania utworzonych za granicą powołują spośród wyborców konsulowie.

2. W skład obwodowej komisji wyborczej wchodzi od 5 do 9 członków powoływanych przez konsula spośród wyborców będących osobami publicznymi cieszącymi się autorytetem i zaufaniem lokalnej społeczności polskiej. Przepis art. 48 ust. 4–9 stosuje się odpowiednio.

3. Minister właściwy do spraw zagranicznych, na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej, określi, w drodze rozporządzenia, tryb i termin powoływania komisji, o której mowa w ust. 1.

4. Sposób sporządzania i przekazania kart do głosowania dla obwodów głosowania utworzonych za granicą ustala Państwowa Komisja Wyborcza, po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych.

5. Przepisy rozdziałów 7 i 8 stosuje się odpowiednio.

Art. 84g. 1. Głosowanie w obwodach głosowania utworzonych za granicą odbywa się między godziną 8.00 a 20.00 czasu miejscowego. Jeżeli głosowa-

nie miałyby być zakończone w dniu następnym po dniu głosowania w kraju, głosowanie przeprowadza się w dniu poprzedzającym.

2. Głosować można osobiście lub korespondencyjnie.

3. Wyborcy zarejestrowani w rejestrze wyborców, zamierzający głosować korespondencyjnie, otrzymują z właściwego konsulatu kartę do głosowania listownie, na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub pocztą elektroniczną. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia oraz miejsce pobytu wyborcy, numer ważnego polskiego paszportu lub, w przypadku krajów Unii Europejskiej, serię i numer ważnego polskiego dowodu osobistego, a także miejsce i datę jego wydania.

Zgłoszenia można dokonać najpóźniej w 14 dniu przed dniem wyborów.

4. Zgłoszenie, o którym mowa w ust. 3, skutkuje nie wpisaniem do spisu wyborców dla danego głosowania lub skreśleniem ze spisu wyborców.

5. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, określi, w drodze rozporządzenia, zasady i warunki techniczne głosowania korespondencyjnego w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, mając na uwadze konieczność zachowania konstytucyjnych zasad wyboru oraz zapewnienia sprawnego przebiegu głosowania.

6. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 5, zostaną określone w szczególności:

1) termin i tryb przekazywania kart do głosowania wyborcom, którzy zgłosili chęć głosowania korespondencyjnego,

2) termin i sposób zwrotnego przekazywania kart do głosowania do obwodowych komisji wyborczych,

3) sposób postępowania z kartami do głosowania, które zostały przekazane drogą korespondencyjną,

4) sposób postępowania z kartami do głosowania, które dotarły do obwodowej komisji wyborczej po zakończeniu głosowania.

Art. 84h. 1. Wyniki głosowania z obwodów utworzonych za granicą są przekazywane okręgowej komisji wyborczej Polaków za granicą.

2. Po wykonaniu czynności, o których mowa w ust. 1, przewodniczący obwodowej komisji wyborczej niezwłocznie, w sposób ustalony przez Państwową Komisję Wyborczą, przekazuje w depozyt konsulowi dokumenty z głosowania oraz pieczęć komisji.

3. Zasady i tryb przekazywania okręgowej komisji wyborczej Polaków za granicą wyników głosowania i protokołów głosowania z obwodów głosowania, o których mowa w ust. 1, określi Państwowa Komisja Wyborcza, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych.

4. Przepisy rozdziału 9 stosuje się.



Art. 84i. 1. W sprawach protestów przeciwko ważności wyborów, ważności wyborów w okręgu albo okręgu wyborczym Polaków za granicą lub wyborowi posła lub senatora stosuje się przepisy rozdziału 10.

2. W odniesieniu do wyborcy przebywającego za granicą wymogi wymienione w art. 79 ust. 1 uważa się za spełnione, jeżeli protest został złożony właściwemu terytorialnie konsulowi. Wyborca obowiązany jest dołączyć do protestu zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez biegu.

Art. 84j. 1. Sposób sporządzania i przekazania kart do głosowania dla obwodów głosowania utworzonych za granicą ustala Państwowa Komisja Wyborcza, po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych.

2. Przepisy rozdziału 18 stosuje się.

Art. 84k. 1. Jeżeli okręgowa komisja wyborcza Polaków za granicą nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 84g, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Fakt ten odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym Polaków za granicą, z wymienieniem obwodów głosowania oraz ewentualnych przyczyn nieuzyskania z tych obwodów wyników głosowania.

2. Przepis ust. 1 stosuje się do ustalania wyników wyborów posłów i senatorów w okręgowej komisji wyborczej Polaków za granicą

3. Przepisy rozdziałów 19, 20, 29 i 31 stosuje się.

Art. 84l. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do konsula, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w konsulacie.

2. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w ust. 1, są dokonywane w godzinach urzędowania konsulatów.

3. Przepisy rozdziału 36 stosuje się odpowiednio.

Art. 84ł. W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące głosowania w kraju, o ile nie są sprzeczne z przepisami niniejszego rozdziału.”;

16) w art. 136 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 136. 1. W celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu tworzy się wielomandatowe okręgi wyborcze, zwane dalej „okręgami wyborczymi” oraz okręg wyborczy Polaków za granicą.”;

17) po art. 136 dodaje się art. 136a w brzmieniu:

„Art. 136a. 1. W skład okręgu wyborczego Polaków za granicą wchodzi obwody głosowania utworzone poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W okręgu wyborczym Polaków za granicą wybiera się 3 posłów.

3. Ilekroć w ustawie jest mowa o okręgu wyborczym albo o okręgowej komisji wyborczej, należy przez to rozumieć również, odpowiednio, okręg wyborczy Polaków za granicą albo okręgową komisję wyborczą Polaków za granicą, o ile z treści przepisu nie wynika inaczej.”;

18) art. 159 otrzymuje brzmienie:

„Art. 159. Sposób sporządzania i przekazania kart do głosowania dla obwodów głosowania utworzonych na polskich statkach morskich ustala Państwowa Komisja Wyborcza, po porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej.”;

19) w art. 164 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 59 ust. 2, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Fakt ten odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz ewentualnych przyczyn nieuzyskania z tych obwodów wyników głosowania.”;

20) art. 191 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 191. 1. W celu przeprowadzenia wyborów do Senatu tworzy się na obszarze poszczególnych województw okręgi wyborcze oraz okręg wyborczy Polaków za granicą.”;

21) po art. 191. dodaje się art. 191a w brzmieniu:

„Art. 191a. 1. W skład okręgu wyborczego Polaków za granicą wchodzi obwody głosowania utworzone poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W okręgu wyborczym Polaków za granicą wybiera się 1 senatora.”;

22) w art. 193 ust. 1 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) okręgowa komisja wyborcza Polaków za granicą dla wyborów do Sejmu.”;

23) w art. 205 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Jeżeli okręgowa komisja wyborcza Polaków za granicą nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 59 ust. 2, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe. Fakt ten odnotowuje się w protokole wyników głosowania w okręgu wyborczym, z wymienieniem obwodów głosowania oraz ewentualnych przyczyn nieuzyskania z tych obwodów wyników głosowania.”;

24) w art. 233 ust. 1 i 3 otrzymują brzmienie:

„Art. 233. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego,

urzędu gminy albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy lub kapitanowi statku.”;

„3. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w ust. 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych lub urzędów gmin.”;

25) w załączniku nr 1 do ustawy, po akapicie dotyczącym okręgu wyborczego nr 41, dodaje się akapit w brzmieniu:

„OKRĘG WYBORCZY POLAKÓW ZA GRANICĄ – obwody głosowania utworzone poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Liczba posłów wybieranych w okręgu wyborczym Polaków za granicą wynosi 3.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej Polaków za granicą: WARSZAWA.”;

26) w załączniku nr 2 do ustawy, po akapicie dotyczącym okręgu wyborczego nr 40, dodaje się akapit w brzmieniu:

„OKRĘG WYBORCZY POLAKÓW ZA GRANICĄ – obwody głosowania utworzone poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Liczba senatorów wybieranych okręgu wyborczym Polaków za granicą wynosi 1.

Siedziba Okręgowej Komisji Wyborczej Polaków za granicą: WARSZAWA.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Projektowana nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza zmiany wyłącznie w części dotyczącej możliwości głosowania przez obywateli polskich przebywających za granicą.

Dotychczasowe przepisy nie uwzględniały specyfiki tego środowiska. Polacy za granicą żyją w dużym rozproszeniu, często w miejscach znacznie oddalonych od polskich placówek konsularnych, w których organizowane są punkty do głosowania. Dotychczasowe prawo, w specyficznym środowisku diaspory polskiej, stosowało kalkę z zasad wyborczych obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W efekcie, spośród blisko miliona Polaków przebywających za granicą (dokładne liczby nie są znane, są to jedynie szacunki MSZ) w procesie wyborczym uczestniczy zaledwie od 35 do 80 tys. osób. Podczas wyborów stosowano niewygodną procedurę przewidującą konieczność każdorazowej rejestracji, a wszyscy wyborcy zagraniczni przypisani byli do Okręgu Wyborczego Warszawa Centrum. Nowelizacja ustawy wydaje się tym bardziej potrzebna, że od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, z kraju wyjechała, w poszukiwaniu pracy, znaczna liczba osób. Grupa ta w praktyce posiada bardzo ograniczone możliwości wyboru swojego przedstawicielstwa, od którego mogłaby wymagać reprezentowania w parlamencie spraw polskiej diaspory.

Zasadnicze zmiany, które nowelizacja proponuje to:

- wprowadzenie przejrzystego i wygodnego trybu rejestracji wyborców (może on także ułatwić placówkom konsularnym ocenę liczby osób posiadających polskie obywatelstwo, które na stałe przebywają w okręgu konsularnym),
- możliwość głosowania listownego (wszystkie kraje starej piętnastki posiadają możliwość takiego głosowania),
- utworzenie dodatkowego okręgu wyborczego, dzięki któremu Polacy za granicą będą rzeczywiście wybierać takich parlamentarzystów, którzy zadbają o interesy polskiej diaspory na forum polskiego parlamentu.

Powyższe rozwiązania powinny zaowocować znacznym wzrostem liczby Polaków głosujących za granicą, a utworzenie oddzielnego okręgu wyborczego będzie czytelnym sygnałem, że Polska chce utrzymywać kontakt z tą społecznością, traktując ją poważnie i podmiotowo.

Zorganizowane na tych zasadach wybory, poza odzwierciedleniem rzeczywistych preferencji wyborczych Polaków mieszkających za granicą, mogłyby rozbudzać i utrwalać ich postawy obywatelskie. Z pewnością byłby to istotny czynnik wiążący tych Polaków ze sprawami polskimi, a to służyłoby podtrzymaniu więzi z Ojczyzną.

Projekt nowelizacji przygotowany został w ramach Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą, przez doświadczonych dyplomatów od lat zaangażowanych w organizację wyborów dla Polaków przebywających poza granicami kraju.

## Noty o autorach

**Marek Chmaj** – profesor prawa. Wykładowca w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.

**Anna Frydrych** – prawnik, asystent w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Swoją uwagę koncentruje na problematyce systemów wyborczych w znaczeniu wąskim, zwłaszcza systemów wyborczych stosowanych na Węgrzech.

**Lena Kolarska-Bobińska** – profesor socjologii. Poseł do Parlamentu Europejskiego. W latach 1997–2009 dyrektor Instytutu Spraw Publicznych. Autorka wielu książek, artykułów oraz badań, komentator wydarzeń społecznych i politycznych w mediach.

**Bartłomiej Michalak** – dr, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, sekretarz Rady Programowej Centrum Studiów Wyborczych oraz redakcji „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”. W przeszłości pracownik, obecnie współpracownik Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Toruniu.

**Anna Rakowska** – dr prawa, adiunkt w Centrum Studiów Wyborczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat.

**Marcin Rulka** – prawnik, asystent w Centrum Studiów Wyborczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Zajmuje się prawem wyborczym porównawczym oraz współczesnymi systemami wyborczymi.

**Krzysztof Skotnicki** – dr hab., profesor Uniwersytetu Łódzkiego – kierownik Centrum Studiów Wyborczych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Zakładu Prawa Konstytucyjnego Porównawczego. Od 2006 roku pracuje również na stanowisku eksperta do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Jest redaktorem stworzonych przez siebie „Studiów wyborczych”.

**Marek Sobczyk** – dr, adiunkt w Katedrze Prawa Rzymskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, radca prawny. Od mo-

mentu powstania współpracuje z Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. W kręgu jego zainteresowań prawem wyborczym szczególne miejsce zajmuje samorządowe prawo wyborcze.

**Andrzej Sokala** – dr hab., profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika – kierownik Katedry Prawa Rzymskiego oraz Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. W latach 1991–2004 dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Toruniu. Obecnie najwięcej uwagi badawczej poświęca zagadnieniom zasady powszechności i wyborów kontraktowych.

**Jarosław Zbieranek** – prawnik i politolog. Jest kierownikiem Programu Obywatel i Prawo w Instytucie Spraw Publicznych.

# Instytut Spraw Publicznych

## *Lista publikacji z lat 2000–2009*

### **W przygotowaniu:**

- ❑ Magdalena Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*. Wydanie drugie, poprawione i uzupełnione

### **Publikacje książkowe**

- ❑ Piotr Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Warszawa 2009
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Agnieszka Łada (red.), *Polska-Niemcy. Wzajemny wizerunek i wizja Europy*, Warszawa 2009
- ❑ Lena Kolarska Bobińska, Jacek Kucharczyk (red.), *Demokracja w Polsce 2007–2009*, Warszawa 2009
- ❑ Melchior Szczepanik, Elżbieta Kaca, Agnieszka Łada, *The work of Poland's Members of the European Parliament. Goals, achievements, and conclusions for the future*, Warszawa 2009
- ❑ Melchior Szczepanik, Elżbieta Kaca, Agnieszka Łada, *Bilans aktywności polskich posłów do Parlamentu Europejskiego. Cele, osiągnięcia, wnioski na przyszłość*, Warszawa 2009
- ❑ Ewa Bogacz-Wojtanowska, Marek Rymsza (red.), *Nie tylko społecznie. Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2009
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009
- ❑ Tomasz Schimanek, *Dialog obywatelski Polska 2008*, Warszawa 2008
- ❑ Jarosław Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Warszawa 2008
- ❑ Grzegorz Makowski, Tomasz Schimanek (red.), *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, Warszawa 2008
- ❑ Marek Rymsza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog Obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2008
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008
- ❑ Tomasz Kaźmierczak, Kamila Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Warszawa 2008



- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Mateusz Fałkowski (red.), *Polska-Niemcy-Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE*, Warszawa 2008
- ❑ Praca zbiorowa: *Aktywizowanie wyborców*, Warszawa 2008
- ❑ Justyna Frelak, Witold Klaus, Jakub Wiśniewski, *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2007
- ❑ Marek Rymsza, Grzegorz Makowski, Magdalena Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa 2007
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Warszawa 2007
- ❑ Tomasz Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, Warszawa 2007
- ❑ Jacek Kochanowicz, Sławomir Mandes, Mirosława Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa 2007
- ❑ Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni o sobie. Rodzina, edukacja, praca*, Warszawa 2007
- ❑ Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni. Aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Warszawa 2007
- ❑ Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza, *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa 2007
- ❑ Józefina Hryniewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w domach dziecka*, Warszawa 2006
- ❑ Anna Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie*, Warszawa 2006
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *EU Accesion Prospects for Turkey and Ukraine. Debates in New Member States*, Warszawa 2006
- ❑ Mateusz Błaszczyk, Jacek Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006
- ❑ Marek Rymsza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne*, Warszawa 2005
- ❑ Magdalena Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2005
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Warszawa 2005
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *The Visegrad States between Schengen and Neighbourhood*, Warszawa 2005
- ❑ Marcin Walecki, *Money and Politics in Poland*, Warszawa 2005

- ❑ Dominik Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005
- ❑ Mariola Raclaw-Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, Warszawa 2005
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Piotr Maciej Kaczyński (red.), *Mosty przez Atlantyk? Postawy Polaków, Czechów, Słowaków wobec Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2005
- ❑ Mateusz Fałkowski, Jacek Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Wydanie drugie, uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 2004
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004
- ❑ Krzysztof Konarzewski, *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*, Warszawa 2004
- ❑ Marek Rymusza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004
- ❑ Eleonora Zielińska (red.), *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, Warszawa 2004
- ❑ András Sajó, *Freedom of Expression*, Warszawa 2004 [angielska i rosyjska wersja językowa]
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Neighbourhood across a Divide?*, Warszawa 2004
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Szkoły publiczne i niepubliczne: porównanie środowisk edukacyjnych*, Warszawa 2004
- ❑ Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *System penitencjarny i post-penitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003
- ❑ Piotr Mazurkiewicz (red.), *Kościół katolicki w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Anna Titkow (red.), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier kobiet*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa 2003

- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Migration and Its Impact on Labour Markets in Poland and Ukraine*, Warszawa 2003 [angielska i ukraińska wersja językowa]
- ❑ Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003
- ❑ Marek Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003
- ❑ Mariusz Jan Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Beata Łaciak (red.), *Dziecko we współczesnej kulturze medialnej*, Warszawa 2003
- ❑ Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska, *Spoleczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Warszawa 2003
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Obraz Polski i Polaków w Europie*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003
- ❑ Urszula Kurczewska, Małgorzata Molęda-Zdziech, *Lobbying w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Janusz Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002
- ❑ Józefina Hryniewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002
- ❑ Henryk Domański, *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Adam Zieliński, Marek Zubik (red.), *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2002
- ❑ Krystyna Iglicka (red.), *Migracje powrotne Polaków – powroty sukcesu czy rozczarowania?*, Warszawa 2002
- ❑ Barbara Fatyga, Jolanta Rogala-Obłękowska, *Style życia młodzieży a narkotyki. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Małgorzata Fuszara (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?*, Warszawa 2002
- ❑ Jacek Kucharczyk (red.), *Europa – Ameryka. Transatlantycki wymiar reform Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Marcin Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002

- ❑ *Ochrona uchodźców w Polsce*, Warszawa 2002 [wspólnie z MSZ i UNHCR]
- ❑ Jan Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE*, Warszawa 2002
- ❑ *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
- ❑ Janusz Borkowski, *Jednostka a administracja publiczna po reformie ustrojowej*, Warszawa 2001
- ❑ Władysław Czaplinski, Anna Wyrozumska, *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001
- ❑ Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001
- ❑ Juliusz Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001
- ❑ Barbara Gąciarz, Włodzimierz Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Warszawa 2001
- ❑ Józefina Hrynkiewicz (red.), *Mierniki i wskaźniki w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2001
- ❑ Józefina Hrynkiewicz (red.), *Decentralizacja zadań społecznych państwa*, Warszawa 2001
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Andrzej Rosner, Jerzy Wilkin (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Warszawa 2001
- ❑ Krzysztof Konarzewski (red.), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Warszawa 2001
- ❑ Antonina Ostrowska, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001
- ❑ Ewa Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2001
- ❑ Marek Rymsza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, Warszawa 2001
- ❑ Jan Widacki, Marek Mączyński, Janina Czapska, *Local Community, Public Security. Central and Eastern Countries under Transformation*, Warszawa 2001
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
- ❑ Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
- ❑ *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001
- ❑ Kate Hansen Bundt, *Norwegia mówi „nie”*, Warszawa 2000

- ❑ *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, Warszawa 2000
- ❑ Janina Czapska, *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000
- ❑ Henryk Domański, *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Granat (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawno-finansowe*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitutional Cultures*, Warszawa 2000
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000
- ❑ Jacek Klich (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Warszawa 2000
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy – od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *The Second Wave of Polish Reforms*, Warszawa 2000
- ❑ Mark Leonard, *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000
- ❑ Beata Łaciak, Jacek Kurczewski (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000
- ❑ Marcin Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000

### **Ekspertyzy, raporty z badań, rekomendacje**

- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse, *Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej*, Warszawa 2008
- ❑ Piotr Szukalski (red.), *To idzie starość. Postawy osób w wieku przedemerytalnym. Raport z badań*, Warszawa 2008
- ❑ Ewa K. Siellawa-Kolbowska (red.), Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Edukacja obywatelska w Niemczech i Polsce. Raport z badań*, Warszawa 2008
- ❑ Beata Ocieпка, Agnieszka Łada, Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Polityka europejska Warszawy i Berlina w prasie niemieckiej i polskiej*, Warszawa 2008

- ❑ Grzegorz Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2008
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007
- ❑ Jacek Kucharczyk, Piotr Kaźmierkiewicz, *Learning from experience of West European think tanks: a study in think tank management*, Warszawa 2007
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Warszawa 2007
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience in Controlling Illegal Migration. Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Warszawa 2007
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Emigrować i wracać. Migracje zarobkowe Polaków a polityka państwa*, Warszawa 2007
- ❑ Jennifer Elrick, Justyna Frelak, Paweł Hut, *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie. Polen und Deutschland gegenüber ihren Diasporas im Osten*, Warszawa 2006
- ❑ Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko, *Polacy i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- ❑ Michał Warchała, *Les Polonais et les Français. Leur image reciproque apres l'adhesion a UE*, Warszawa 2006
- ❑ Michał Warchała, *Polacy i Francuzi. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- ❑ Jarosław Cwiek-Karpowicz, Piotr Maciej Kaczyński, *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lessons from Poland 1980–1999*, Warszawa 2006
- ❑ *Konstytucja RP a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
- ❑ Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko (red.), *Polen und Deutsche Gegenseitige Wahrnehmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Warszawa 2006
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006
- ❑ Ewa Bartnik, Krzysztof Konarzewski, Alina Kowalczykowska, Zbigniew Marciniak, Tomasz Merta, *Podstawa programowa kształcenia ogólnego. Projekt*, Warszawa 2005
- ❑ *Od pola do stołu. Europejskie doświadczenia we wdrażaniu unijnych wymogów weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywności*, Warszawa 2005

- ❑ Barbara Fedyszak-Radziejowska, *Proces demarginalizacji polskiej wsi*, Warszawa 2005
- ❑ Joanna Korczyńska, współpraca Maciej Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2005
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami regionalnymi UE w Polsce w latach 2007–2013*, Warszawa 2005
- ❑ Anna Wilkomirska, *Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce*, Warszawa 2005
- ❑ Roman Dolata, Barbara Murawska, Elżbieta Putkiewicz, *Wsparcie rozwoju zawodowego a potrzeby nauczycieli w tym zakresie*, Warszawa 2005
- ❑ Andrzej Olechowski, *Polska agenda w Europie*, Warszawa 2005
- ❑ *Polska polityka europejska: cele i możliwości*, Warszawa 2005
- ❑ Mateusz Fałkowski, Kai-Olaf Lang, *Wspólne zadanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie. Gemeinsame Aufgabe. Deutschland, Polen und die Ukraine im sich wandelnden Europa*, Warszawa 2004
- ❑ *Polska scena polityczna w 2004 r. kontynuacja czy zmiana?*, Warszawa 2004
- ❑ Mateusz Fałkowski (red.), *Pierwsze kroki w Unii. Polityka Polski w prasie europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska (red.), *Absencja chorobowa w Polsce*, Warszawa 2004
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Securing America and Europe*, Warszawa 2004
- ❑ Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Poland and the New EU Cohesion Policy*, Warszawa 2004
- ❑ Małgorzata Żytko (red.), *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Warszawa 2004
- ❑ Roman Dolata, Elżbieta Putkiewicz, Anna Wilkomirska, *Reforma egzaminu maturalnego – oceny i rekomendacje*, Warszawa 2004
- ❑ Marek Rymusza (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004
- ❑ Krzysztof Konarzewski, *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2002/2003*, Warszawa 2004
- ❑ Ryszard Herbut, Jacek Sroka, Piotr Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2004
- ❑ Mariola Raclaw-Markowska, Sławomir Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem*, Warszawa 2004

- ❑ Barbara Murawska, *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa 2004
- ❑ Krystyna Kamińska, *Samorządy lokalne wobec obowiązku wdrażania edukacyjnego sześciolatków*, Warszawa 2004
- ❑ Artur Nowak-Far, Arkadiusz Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004
- ❑ Jan Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- ❑ Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *Postępowanie z więźniami w latach 1989–2002*, Warszawa 2003
- ❑ Krzysztof Pankowski, *Parlament Europejski*, Warszawa 2003 [polska i angielska wersja językowa]
- ❑ Jan Barcz, Cezary Mik, Artur Nowak-Far, *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Turning Threats into Opportunities*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Szlendak, *Zaniedbana piaskownica. Style wychowania małych dzieci a problem nierówności i szans edukacyjnych*, Warszawa 2003
- ❑ Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał, *Zarządzanie migracją. Przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej*, Warszawa 2003 [publikacja wydana wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych]
- ❑ Mirosław Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, Warszawa 2003
- ❑ Zbigniew Drag, Krzysztof Gorlach, Zygmunt Serega, *Młode pokolenie wsi III RP. Aspiracje w przeddzień integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2003
- ❑ Tomasz Schimanek, *Wybrane aspekty bezzwrotnej pomocy zagranicznej dla Polski*, Warszawa 2003
- ❑ Marta Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – zagrożenia i szanse*, Warszawa 2003
- ❑ Jakub Biernat, Katarzyna Gmaj, Małgorzata Wokacz, *Nie tylko wizy. Obwód Kaliningradzki a rozszerzenie UE*, Warszawa 2003
- ❑ Marzenna Guz-Vetter, *Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego pogranicza w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003



- ❑ Hanna Bojar, Joanna Kurczewska, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Warszawa 2002
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, Warszawa 2002
- ❑ Mariusz Jan Radło, *Strategia Lizbońska Unii Europejskiej. Konkluzje dla Polski*, Warszawa 2002
- ❑ Beata Roguska, Michał Strzeszewski, *Zainteresowanie społeczne, wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002
- ❑ Elżbieta Tarkowska, Katarzyna Korzeniewska, *Młodzież z dawnych PGR-ów*, Warszawa 2002
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach parlamentarnych 2001*, Warszawa 2002
- ❑ Michał Warchala (red.), *Wizerunek Polski w prasie krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- ❑ Irena Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych: UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002
- ❑ Xymena Dolińska, Mateusz Fałkowski, *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- ❑ Marzenna Guz-Vetter, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji*, Warszawa 2001
- ❑ Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- ❑ Joanna Konieczna, *Polska – Ukraina. Wzajemny wizerunek*, Warszawa 2001
- ❑ Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska, *Spoleczne nierówności edukacyjne. Studium sześciu gmin*, Warszawa 2001
- ❑ Beata Roguska, Jacek Kucharczyk, *Wybory parlamentarne 2001 a integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2001
- ❑ Mirosław Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001
- ❑ Michał Warchala, *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
- ❑ Marek Zubik (red.), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2001
- ❑ *Wspólna Europa. Głos polskich pozarządowych ośrodków analitycznych*, Warszawa 2001

- ❑ Xymena Dolińska, Michał Warchała (red.), *Obraz Polski w prasie krajów członkowskich Unii Europejskiej (raporty kwartalne)*, Warszawa 2000
- ❑ Maciej Duszczyk, Dorota Poprzęcki, *Rozszerzenie Unii Europejskiej w opinii związków zawodowych oraz organizacji pracodawców*, Warszawa 2000
- ❑ Janusz Grzelak, Dominika Maison, Grażyna Wąsowicz-Kiryło, *Kultura negocjacyjna Polaków w kontekście integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2000
- ❑ Dariusz Ryszard Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2000
- ❑ Adam Mielczarek, Małgorzata Sikorska, *Polska – Hiszpania, Polska – Szwecja. Wzajemne wizerunki w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Przemysław Mielczarek, *Przedsiębiorcy o szansach i zagrożeniach dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2000
- ❑ Małgorzata Sikorska, *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Jadwiga Staniszkis, *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000
- ❑ Mirosław Wyrzykowski (red.), *Model ustrojowy prokuratury. Dyskusja nad projektem Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1999 roku*, Warszawa 2000
- ❑ Janusz Zaleski (red.), *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000

### **„Trzeci Sektor”**

#### **Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego**

- ❑ „Trzeci Sektor” nr 17 – lato 2009. *Edukacja obywatelska*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 16 – wiosna 2009. *Integracja i aktywizacja. Organizacje pozarządowe wobec osób niepełnosprawnych*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 15 – zima 2008. *Sektor obywatelski a Kościół*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 14 – jesień 2008. *Media a organizacje pozarządowe*
- ❑ „Trzeci Sektor” nr 13 – lato 2008. *Politycznie i obywatelsko. Polityka a organizacje pozarządowe*

- „Trzeci Sektor” nr 12 – zima 2007/wiosna 2008. *Dochodowo i użytecznie. Biznes a organizacje pozarządowe*
- „Trzeci Sektor” nr 11 – jesień/zima 2007. *Doświadczenie i przyszłość organizacji pozarządowych w Polsce*
- „Trzeci Sektor” nr 10 – lato 2007. *Partnerstwo organizacji pozarządowych. Niemcy i Polska*
- „Trzeci Sektor” nr 9 – wiosna 2007. *Ekonomia społeczna*
- „Trzeci Sektor” nr 8 – zima 2006. *Debata o organizacjach pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 7 – jesień 2006. *Finanse organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 6 – lato 2006. *Rzecznictwo i lobbing organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 5 – wiosna 2006. *Wizerunek organizacji pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 4 – jesień 2005/zima 2006. *Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych*
- „Trzeci Sektor” nr 3 – lato 2005. *Partnerstwo czy konkurencja?*
- „Trzeci Sektor” nr 2 – wiosna 2005. *Ekonomia społeczna*
- „Trzeci Sektor” nr 1 – jesień/zima 2004. *Podatki*

*Kwartalnik dostępny również w prenumeracie półrocznej i rocznej.*

**Zamówienia na wydawnictwa  
Instytutu Spraw Publicznych przyjmuje:**  
Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
tel. 022 55 64 299, fax 022 55 64 262  
e-mail: publikacje@isp.org.pl  
www.isp.org.pl/ksiegarnia



# INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

PRAWO WYBORCZE.  
INTERPRETACJA. ANALIZY. REKOMENDACJE

Instytut Spraw Publicznych od kilkunastu lat prowadzi badania dotyczące polskiego prawa wyborczego. Podejmuje również prace nad jego modernizacją, starając się przede wszystkim usunąć bariery jakie mogą napotykać polscy obywatele w realizacji ich konstytucyjnych praw wyborczych.

Publikacja, którą Państwu przekazujemy, zawiera zbiór analiz i rekomendacji, które zostały przygotowane w ramach prac Instytutu Spraw Publicznych w latach 2007–2009.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH (ISP) jest pozarządowym i niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku w celu zapewnienia zaplecza naukowego i intelektualnego dla modernizacji kraju i toczących się w Polsce debat.

Zadaniem ISP jest:

- realizacja projektów badawczych przydatnych dla praktyki życia publicznego
- przedstawianie i upowszechnianie propozycji zmian systemowych
- inicjowanie debat publicznych
- sygnalizowanie zagrożeń dla jakości życia publicznego
- budowanie pomostu pomiędzy środowiskami naukowców, polityków, dziennikarzy i działaczy społecznych.

**Instytut Spraw Publicznych jest organizacją pożytku publicznego.**

W celu jak najszerszego upowszechniania wyników prac badawczych, Instytut Spraw Publicznych prowadzi intensywną działalność wydawniczą. Pełną listę publikacji ISP można znaleźć na stronie internetowej Instytutu pod adresem [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl).

Publikacje można zamawiać pod tym adresem w księgarni internetowej lub w Dziale Publikacji ISP. Są one także dostępne w szeregu księgarni na terenie całego kraju.